

dc_42_10

Szente Zoltán

**Kormányforma és parlamentáris
kormányzás a XIX. századi európai és a
dualizmus kori magyar közjogban**

– DOKTORI ÉRTEKEZÉS –

Budapest, 2010.

Tartalom

BEVEZETÉS	4
I. RÉSZ	8
A PARLAMENTÁRIS KORMÁNYZÁS KIALAKULÁSA ÉS FEJLŐDÉSE, AVAGY A XIX. SZÁZADI EURÓPAI PARLAMENTARIZMUS	8
1. A parlamentáris kormányzás gyökerei	8
1.1. A parlamentáris kormányzás kialakulása Angliában	8
1.2. A korai angol parlamentarizmus alapelvei és feltételei	18
2. A nem parlamentáris kormányformák Európában a XIX. században	24
2.1. Restaurált és továbbélő abszolút monarchiák	25
2.2. Az európai perifériák despotikus uralmi rendszerei	28
2.3. Alkotmányos monarchiák	29
2.4. Átmeneti kormányformák	35
3. A XIX. századi európai parlamentarizmus eszmétörténete	41
4. Az európai parlamentarizmus első virágkorától a liberális alkotmányosság válságáig	49
4.1. A brit parlamentarizmus fénykora: kabinetrendszer a viktoriánus korban	50
4.2. A parlamentarizmus megjelenése a kontinentális Európában: Belgium	56
4.3. A holland parlamentarizmus kialakulása	59
4.4. A XIX. századi olasz parlamentarizmus	61
4.5. A francia parlamentarizmus a Harmadik Köztársaságban	66
4.6. A skandináv parlamentarizmus kialakulása és fejlődése	72
5. „Félparlamentáris” rendszerek és sikertelen kísérletek a parlamentáris kormányzás bevezetésére	76
5.1. Németország	76
5.2. Egyéb kísérletek: a spanyol „rotativizmus” és az osztrák közjog parlamentarizálódása	86
Összegzés	92
A parlamentáris kormányzás fogalma és fő intézményei az 1850-es évektől a XX. század elejéig	92
1. Fogalmi közelítések	92
2. A XIX. századi európai parlamentarizmus fogalma és fogalmi ismérvei	101
II. RÉSZ	117
A DUALIZMUSKORI MAGYARORSZÁG KORMÁNYFORMÁJA, ILLETVE A MAGYAR PARLAMENTARIZMUS KIALAKULÁSÁNAK PROBLÉMÁJA A KIEGYEZÉS UTÁN	117
Bevezetés	117
1. A kiegyezés alkotmányjogi rendszere: Ausztria és Magyarország közjogi viszonya	119
2. Végrehajtó hatalom és kormányforma a XIX. századi magyar közjogban	135
3. A király jogállása	142
3.1. Az uralkodó jogállása a történeti magyar közjogban	142
3.2. A király jogállásának változásai a kiegyezés után	150
3.3. Az uralkodói jogkörök gyakorlása	159
4. A kormány és a miniszterek jogállása	166
5. A kormány megalakítása és összetétele	177
6. A miniszteri felelősség elve és érvényesülése a dualizmus kori Magyarországon	193
6.1. A miniszteri ellenjegyzés	194
6.2. A miniszterek jogi felelőssége	199

6.3. A kormány és a miniszterek politikai felelőssége	204
6.4. A kormány parlamenti felelőssége és a miniszteri felelősség a gyakorlatban	209
6.5. A közös miniszterek és a horvát bán felelőssége	213
7. Választójog és parlamenti választások Magyarországon, 1867–1918	216
7.1. Választójog és választási rendszer a dualizmus idején.....	216
7.2. A dualizmus kori választások	223
8. A törvényhozó hatalom a dualizmus korában	227
9. A pártrendszer és a többségi elv	242
9.1. A dualizmus kori pártrendszer kialakulása és fejlődése	242
9.2. Közjogi alapú pártstruktúra	247
III. RÉSZ	259
A KORMÁNYFORMA MEGÍTÉLÉSE A MAGYAR TÖRTÉNET- ÉS KÖZJOGTUDOMÁNYBAN	259
1. A kormányforma kérdése a kiegyezés után	259
1.1. A kormányforma megítélése a kiegyezés utáni magyar politikában	259
1.2. A kormányforma megítélése a magyar történet- és közjogtudományban	264
1.3. A dualizmuskori parlamentarizmus „sajátosságai”	275
2. A dualizmus kormányformájának megítélése a két világháború közötti közjog- és történettudományban	280
3. A dualizmus kormányformájának megítélése a második világháború utáni szocialista történet- és közjogtudományban.....	283
4. A dualizmus kormányformájának értékelése a rendszerváltás óta.....	291
5. A dualizmus kormányformájának külföldi megítélése.....	294
ÖSSZEFOGLALÁS	297
Felhasznált irodalom.....	302

BEVEZETÉS

Amikor néhány évvel ezelőtt elkezdtem a kutatómunkát az Izsák Lajos és Mezey Barna professzorok által vezetett MTA–ELTE Jogtörténeti Kutatócsoportjában, elsősorban XIX. századi parlamenti emlékeket – korabeli országgyűlési intézményi és eljárási sajátosságokat – akartam keresni, s a modern hazai parlamentarizmus gyökereit és jellemzőit szerettem volna kutatni. E témához mintegy felkészülésként kezdtem jobban beleolvasni magam a dualizmusról szóló történeti munkákba, miután korábban inkább csak a korabeli Országgyűlés fejlődésével foglalkoztam behatóbban.

A dualizmus kori Magyarország története igen alaposan feldolgozott korszaka a magyar történelemnek, és igazán nem lehet azt mondani, hogy ennek során nem fordítottak volna elég figyelmet az én kutatási területemet jobban érintő közjogi kérdésekre. Mégis, az Osztrák–Magyar Monarchia magyar felének kormányzati rendszere viszonylag kisebb érdeklődést váltott ki a korszakkal foglalkozók körében. „Közjogi” kérdéseken, akárcsak a korabeli politikusok, mindenekelőtt az Ausztriával való államjogi kapcsolatot értették, és inkább ennek értékelése körül alakultak ki értelmezési, sőt alkalmanként történetfilozófiai viták. A kormányforma tekintetében azonban, amint azt egy külön részben elemezni fogom, a legtöbb korabeli és későbbi szerző átvette a korszak sokáig általánosnak számító felfogását, parlamentárisként jellemezve azt. Igaz, amint majd igyekszem kimutatni, gyakorlatilag a kezdetektől voltak olyanok, akik megkérdőjelezték ezt a minősítést, sőt az 1905–1906. évi hosszú kormányválság kiterjedt parlamentarizmus-vitára is alkalmat adott a hazai politikai és tudományos közéletben. Ennek ellenére, s dacára annak is, hogy a későbbiekben is mindig voltak, akik kétségbe vonták, hogy Magyarországon 1867 és 1918 között valóban kialakult volna hazánkban a parlamentáris kormányzás, a korábbi általános felfogás vált uralkodóvá, amely ma már szinte történeti kánonná erősödve nem is igényel igazolást, jóllehet egy egész történeti korszak kormányzati rendszerének összefoglaló minősítésére vonatkozik.

Számomra azonban, aki a modern kori összehasonlító alkotmányjog és az európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet tanulmányozása után kerültem közel a dualizmus kori magyar kormányzati rendszer vizsgálatához, annak szokásos tárgyalási illetve értékelési módja kezdettől fogva hiányosnak és véletlenszerűnek tűnt, amely nem megalapozott fogalom-

meghatározásokon és igazoláson, hanem egyéni intuíción szokott alapulni a leggyakrabban. Feltűnő volt továbbá, hogy a parlamentarizmus értelmezése során milyen csekély figyelmet kaptak a korabeli Európa parlamentáris rendszerei. A dualista monarchia fennállásának első felében a hazai parlamenti szónokok, akárcsak a közjogi és politikai írók még viszonylag gyakran hivatkoztak külföldi, mindenekelőtt angol példákra, ha a magyar parlamentarizmust értékelték. Később azonban az ilyesfajta összehasonlítások egyre ritkábbá váltak, vagy a külföldi parlamentáris államokkal való összevetés éppen azok fegyverévé vált, akik tagadták, hogy Magyarországon parlamentáris lett volna a kormányforma. Amíg ugyanis a XIX. század 60-as, 70-es éveiben még több-kevesebb alappal lehetett hivatkozni arra, hogy a parlamentarizmus „eredeti” formában csak Angliában működik (sőt csak ott létezhet), míg nálunk annak sajátosan magyar formája alakult ki, addig a századforduló környékén a rendkívül szűk választójog, az uralkodó hatalmi állása vagy a parlamenti váltógazdaság hiánya miatt már a nem angol parlamentáris rendszerekkel való összehasonlítás is kedvezőtlen képet mutatott volna.

Ebben a munkában lényegében véve a hazai kormányzati rendszer közjogi szabályozásának és gyakorlati működésének megítéléséhez egy új módszert javaslok. Ennek az a lényege, hogy egyrészt a rendkívül sokféle, gyakran véletlenszerű és következtelen egyéni, valamint a parlamentarizmus valamilyen modern konstrukcióján vagy más értékeken alapuló normatív fogalomalkotás helyett a dualizmus kori Magyarország kormányformáját, illetve annak elemeit és működését a korabeli európai parlamentarizmus valóságos ismérvei, kategóriái szerint értékeljük. Ez minden bizonytalansága (hiszen mégis csak bonyolult jelenségek és folyamatok generalizálásáról van szó) ellenére mégis mindenki számára ellenőrizhető és megismerhető viszonyítási pontot jelenthet a kérdésre vonatkozó elemzések számára, illetve meghatározza az arról szóló viták közös terepét, illetve ésszerű korlátait.

Ezért munkám első részében áttekintem a dualizmus korszakával párhuzamosnak tekintett „hosszú” XIX. század európai parlamentarizmus-modelljeit, azok legfontosabb intézményi és működési jellemzőit. Majd ezek alapján, illetve, ha úgy tetszik, a korabeli európai standardok szerint, azokhoz viszonyítva elemzem az 1867 és 1918 közötti magyar kormányzati rendszert. A harmadik részben vázlatos áttekintést adok a témára vonatkozó hazai társadalomtudományi gondolkodásról, végül egy rövid fejezetben összegzem a legfontosabb megállapításaimat.

A fenti téma megjelölésből talán már kiderült, hogy e tanulmány alapvetően közjogelméleti mű, mely ugyan egy ma már történetinek számító korszak alkotmánytörténetének egy

intézményével, illetve korszakával foglalkozik, ám ennek során nem az az alapvető célja, hogy leírja a kiegyezés utáni kormányzás történetét, vagy megpróbálja megmagyarázni fejlődésének feltételeit és alapvető irányait. Ezért hát nem jog- vagy politikatörténeti munka, még ha néhány, ma már szinte történeti ténynek tekintett jelenség és folyamat átértékelésére tesz is kísérletet. A célom az volt, hogy megvizsgáljam a törvényhozó és a végrehajtó hatalom közötti viszonyt a dualizmus korában, vagyis munkám tárgya az, hogy hogyan kell(ene) minősíteni Magyarország 1867 és 1918 közötti kormányformáját.

Ezzel együtt ebben a tanulmányban több olyan tételt, állítást és értékelést kétségbe vonok, amelyek általánosan elterjedtek, sőt elfogadottnak számítanak a hazai politika- és jogtörténetben. Azt állítom majd, hogy az uralkodó ún. előszentesítési joga a közhiedelemmel szemben nem volt sem titkos, sem valamifajta új vagy speciálisan magyar intézmény; hogy a Khuen-Héderváry-kormányt 1903 szeptemberében, illetve a Fejérváry-kormányt 1905 júniusában nem buktatta meg bizalmatlansági indítvány, vagy hogy a kormányok azonosításának, elkülönítésének, illetve periodizációjának Magyarországon bevett módja pontatlan, következtelen, s ennél fogva helytelen – egyszerűen hibásan tartjuk számon az 1867 utáni kormányokat. A célom mégsem bizonyos tabuk ledöntése volt, (minthogy itt elsősorban amúgy is bizonyos tények, folyamatok értékeléséről van szó); számomra nem annak bizonyítása a lényeges, hogy az előszentesítési jog titkosságáról szóló állítás legenda, hanem az, hogy a kormányzati rendszer egyes elemeinek, összetevőinek, intézményeinek megítélése igazolható és tudományosan alátámasztható fogalmi és elemzési keretek között történjen. A szándékom csupán az, hogy a már meglévő álláspontok, meggyőződések mellé egy új megközelítési módot helyezzek, amelynek újdonsága elsősorban az általa adott fogalmi és elemzési keretekben, azaz érvelési módszerében áll.

A jelen munka több éves kutatás eredményeit adja közre, illetve ajánlja megvitatásra. Kereteit elsősorban a már említett MTA–ELTE Jogtörténeti Kutatócsoportja adta. Az utolsó évben a győri Széchenyi István Egyetem jogi kara, illetve a Kar Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszéke biztosított kiváló háttérrel, amelynek támogatásánál csak a családi volt nagyobb. Eredményesen használtam fel továbbá korábbi kutatási anyagaimat és eredményeimet, s nem kis mértékben azokat a forrásokat, amelyeket korábban, hosszú évek alatt halmoztam fel. A hazai alkotmánytörténet vonatkozásában az 1990-es évek közepe óta folytatott parlamenti és parlamenttörténeti kutatásaimra, a nemzetközi összehasonlítást illetően pedig az ELTE jogi karán 1998 óta folytatott európai alkotmány- és parlamentarizmustörténeti kurzusokra és az

azokat megalapozó kutatásokra, s a 2005–2007 közötti tanulmányútjaimra és ösztödíjaimra kell hivatkoznom, amelyek során Európa több kiváló kutatóhelyén – mint a Londoni School of Economics and Political Science, a firenzei European University Institute, valamint az oxfordi Nuffield College illetve a heidelbergi Max-Planck Institute für öffentliches und ausländisches Recht könyvtáraiban – kutakodhattam.

I. RÉSZ

A PARLAMENTÁRIS KORMÁNYZÁS KIALAKULÁSA ÉS FEJLŐDÉSE, AVAGY A XIX. SZÁZADI EURÓPAI PARLAMENTARIZMUS

1. A parlamentáris kormányzás gyökerei

1.1. A parlamentáris kormányzás kialakulása Angliában

..., az emberek azt hiszik, hogy mindenhez ért, de a mely valósággal semmihez sem ért; míg ellenben a cabinettanács tagjai azt hiszik, hogy ők mindenhez értenek, s rajtuk kívül senki sem ért semmihez”

[Sir Peterborough a kabinettanácsról]

Közismert, hogy a parlamentáris kormányforma Angliában alakult ki, s az angol, illetve brit minta alapján terjedt el Európában, a brit domíniumokon, majd néhány más – például ázsiai – országban is. A kabinetrendszer követését sokáig elsősorban a brit birodalom sikerei – a belső béke és a külső nagyhatalmi státus biztosítása – inspirálták, még akkor is, ha mind a történeti és társadalmi fejlődésben, mind a politikai és jogi körülményeket illetően jelentős eltérések voltak Nagy-Britannia és a kormányzati rendszerét meghonosítani kívánó országok között.

Érdekes módon, bár az angol alkotmányjogot tradicionálisan az alkotmány íratlan jellege és végtelen rugalmassága jellemezte, a tételes vagy írott alkotmányjog és a politikai gyakorlat eltérése, kettősége mégsem csupán a kontinentális jogrendszerek sajátossága volt; az angol alkotmányjogban az alkotmányos konvenciók és a tényleges hatalomgyakorlás között már a XVII. századtól éppolyan különbségek voltak, mint a szárazföldi Európában. A később westminsteri kabinetrendszernek nevezett kormányforma ugyanis alapvetően ugyanúgy a

bevett alkotmányos szabályoktól függetlenül fejlődött ki, és nyerte el végleges formáját, ahogy a kontinens parlamentáris rendszerei legfontosabb jellemzőinek többségét is hiába keresnénk a XIX. századi európai alkotmányokban. Igaz, hogy Angliában e „formális” szabályok inkább alkotmányos konvenciókként, precedensekként és szokásokként éltek, ám nem kevésbé voltak pontosak és állandóak, mint mondjuk az oly gyakran változó francia vagy német alkotmányok és törvények írott szabályai.

A kabinettanács, vagyis a parlamentnek felelős kormány intézménye ugyanis az uralkodó Titkos Tanácsából (*Privy Council*) fejlődött ki úgy, hogy ez utóbbi testület mindvégig az angol alkotmány formális intézménye maradt. Hivatalosan ugyanis még akkor is a Titkos Tanács volt az uralkodó egyetlen törvényes tanácsadója, amikor a legfontosabb politikai döntéseket már rég a kabinet hozta. Csakhogy ez utóbbi nem jelent meg egyetlen törvényben sem; sőt vagy 200 évig még pontos összetételét sem lehetett tudni, minthogy azt nem hozták nyilvánosságra, de még a mindenhatónak tekintett parlamentet sem tájékoztatták róla. A kabinetrendszer működésének formalizált követelményei a *Privy Council*on keresztül érvényesültek; a kabinetnek hagyományosan csak az e testületbe kinevezett tanácsadók lehettek tagjai, akik a Titkos Tanácsban esküdtek titoktartást (mely utóbbi a kabinetrendszer oly fontos sajátossága), s fizetést sem kabinetminiszterként kaptak, hanem azon tisztségük után, amely alapján helyet foglalhattak a Tanácsban.

A Titkos Tanács tulajdonképpen az uralkodó tanácsadó testülete volt, s Angliában éppúgy, mint Európa legtöbb monarchiájában a királyi tanács, középkori eredetű volt. Tagjait az uralkodó nevezte ki saját bizalmasai közül, s csak neki tartoztak felelősséggel. A parlament azonban már igen korán elérte, hogy a király tanácsadóit jogilag felelősségre vonhassa, ha azok hivatalukkal visszaélve alkotmány- vagy törvénysértést követtek el. Az uralkodó személye ugyanis hagyományosan sérthetetlen volt; Albert Venn Dicey, a XIX. század híres angol alkotmányjogászának példája szerint, ha mondjuk az uralkodó lelőné a miniszterelnököt, akkor nem akadna olyan brit bíróság, mely illetékesnek tarthatná magát a király(nő) e cselekedetének elbírálására.¹ Mindazonáltal már korán elfogadott konvenció volt, hogy a király miniszterei az uralkodó minden olyan cselekedetért jogi felelősséggel tartoznak, amelyet őfelsége az ő tanácsukra vagy közreműködésükkel tett. Ez a gyakorlatban parlamenti megrovást vagy akár vád alá helyezést jelentett a vétkes miniszterek számára,

¹ DICEY, Albert Venn: *Bevezetés az angol alkotmányjogba*. Ford. Tarnai János. A Magyar Tudományos Akadémia kiadása, Budapest, 1902. 23.

azzal, hogy a Lordok Háza, azaz a felsőház már igen korán megszerezte a parlamenti állambíráskodás (vagyis a közjogi méltóságok fölötti ítélkezés) jogát. A parlament e joga néha hosszú időre – rendszerint erős uralkodók idején – feledésbe merült, amikor azonban a törvényhozás hatalma erősödött meg, akkor ismét feléledt, mint például a polgári forradalom idején, amikor a parlament képes volt felelősségre vonni az első Stuartok alatt kialakult önkényuralomért felelőssé tett Laud canterbury érseket és Thomas Wentworth-öt (Lord Straffordot) és kivégeztetni őket.

E korlátozott jogi felelősség azonban nem volt alkalmas a rossz kormányzás ellensúlyozására, illetve megváltoztatására, ráadásul érvényesítése is nehéz volt. A kollektív felelősség híján ugyanis a konkrét esetekben nehéz volt egyértelműen megállapítani a személyes felelősséget, amennyiben pedig bizonyítható volt, hogy a cselekményért egyértelműen csakis a királyt lehetne felelőssé tenni, az érintett miniszterekkel szemben nem lehetett eljárni. De az sem vezetett sokkal jobb eredményre, ha a parlament képes volt érvényesíteni a király tanácsadóinak jogi felelősségét, mert ilyenkor néha valójában az uralkodó által folytatott politika miatt vonták felelősségre a király embereit.²

Ezért a parlament már a 18. század legelejétől igyekezett elérni, hogy a legalább jogilag felelőssé tehető miniszterek a végrehajtó hatalom által hozott minden döntésben kötelezően részt vegyenek, s személyes részvételük is nyomon követhető legyen. Ezért például 1701-ben egy záradékot csatoltak a Trónöröklési Törvényhez, mely egyébként önmagában is a királyi előjogok további korlátozását jelentette: „...minden a birodalom helyesen kormányzására vonatkozó ügyek, melyek az állam törvényei s szokásainál fogva kellő időben tudomására jöhetnek a titkos tanácsnak: e tanácsban intézendők el, és az itt hozott határozatokat a tanács mindazon tagjai aláírják, kik javallásukkal vagy beleegyezésükkel hozzájuk járultak azokhoz”.³ Ezt a záradékot ugyan később visszavonták, mégis világosan kifejezi a parlament szándékát, hogy arra szorítsa az uralkodót, hogy az államügyeket megtárgyalassa

² Az utolsó ilyen nevezetes eljárás a Lord Danby elleni per volt 1679-ben. Danby személyében a parlament tulajdonképpen a király politikáját ültette a vádlottak padjára a XIV. Lajos francia királlyal kötött titkos megállapodás miatt. Bár ez tipikusan politikai kérdés volt, más eszköze nem lévén, a parlament felelősségre vonási, ún. *impeachment* eljárást indított Danby ellen (azzal, hogy illetéktelenül beavatkozott a király jogkörébe a béke és a háború ügyeiben, és hogy önkényes és elnyomó kormányzást vezetett be). A XIX. századra az *impeachment* megint kiment a szokásból – az utolsó ilyen eljárásra 1806-ban került sor Henry Dundas-szal, Melville vikomtjával szemben, akit mint az Admiralitás korábbi első lordját a közpénzek hűtlen kezelésével vádoltak (végül felmentették, illetve csak szóbeli megrovást kapott).

³ Idézi: TODD, Alpheus: *A parlamenti kormányrendszer Angliában. s annak eredete, kifejlődése, és gyakorlati alkalmazása. I. kötet.* Ford.: Dapsy László. A Magyar Tudományos Akadémia Könyvkiadó-Hivatala, Budapest, 1877. 61. E rendelkezés oka az volt, hogy az imént idézett eljárásban Danby azzal védekezett, hogy mindent a király parancsára tett.

minisztereinek tanácsában is. A törvény egy másik záradéka pedig arról szólt, hogy a képviselőház általi vád alá helyezés királyi bocsánattal ne legyen megakadályozható.

Bár az alkotmánytörténészek között egyetértés van a tekintetben, hogy a modern értelemben vett kabinet a *Privy Council*-ből fejlődött ki, nem volt azonos azzal, vagyis nem a Titkos Tanács alakult át felelős kormányrá. Mivel a Titkos Tanács viszonylag nagy létszámú testület volt, már a Tudor-korszakban bizottságokra tagozódott,⁴ amelyek közül a Stuart-restauráció, azaz 1660 után a külügyi vált a legfontosabbá. Egyesek szerint ebből, mások szerint egy informális, a fejedelem belső, bizalmas tanácsadóiból álló testületből alakult ki a későbbi kabinettanács, amit azért kezdtek el így nevezni, mert értekezleteiket a királyi palota egy belső helyiségében, az ún. *cabinet*-ben tartották.⁵

A modern kabinet intézményének születését sokan 1694-re (mások 1695-re vagy 1697-re) teszik, mert III. Vilmos ebben az évben kabinetjét – szemben az addigi gyakorlattal – csak *whig* tanácsadókból állította össze, miután a parlament alsóházában akkoriban a *whig*ek voltak többségben.⁶ E testület azonban sokkal jobban különbözött a későbbi, XIX. századi brit kabinetektől, mint amennyire hasonlított azokhoz:⁷ a végrehajtó hatalom ténylegesen is az uralkodó kezében volt, a kabinet tagjait nem kötötte egymáshoz politikai szolidaritás, s ami talán a legfontosabb, ekkor még fel sem merült a parlamenttel szembeni politikai felelősségük. Egyébként ekkor még nem vált szokássá, hogy a király csak az egyik pártból válassza ki tanácsadóit; III. Vilmos későbbi kabinetjeiben már ismét egyaránt voltak *tory* és *whig* miniszterek. S minthogy az uralkodót tekintették a kormányzás voltaképpeni fejének, vagyis minden tanácsadónak az ő véleményét kellett képviselnie, ezért nem is volt olyan nagy jelentősége annak, hogy miniszterei azonos pártállásúak legyenek.

Annak, hogy a III. Vilmos utáni uralkodók már általában igyekeztek figyelembe venni a parlament összetételét, az volt az oka, és egyben feltétele, hogy a parlamentben már a

⁴ Lásd erről TURNER, Raymond: Committees of Council and the Cabinet 1660-1688. *The American Historical Review*, Vol. 19., No. 4. July 1914. 772. A kabinettről szóló első ismert beszámoló Francis Bacontól származik. Lásd BACON, Francis: Of Counsel. In Bacon, Francis: *Essays, Civil and Moral*. Bacon esszéi számos internetes oldalon fellelhetők, így pl. <http://www.bartleby.com/3/1/20.html#txt2>.

⁵ Ezt a szűkebb bizottságot kezdetben *Cabalnak* és *Juntonak* is nevezték. A *Junto*-król, illetve a kabinettanács intézményéről szóló első hiteles beszámolónak Clarendon, II. Károly első miniszterének *History of the Rebellion* című művét tekintik. Lásd MARRIOTT, Sir John: *English Political Institutions. An Introductory Study*. At the Clarendon Press, Oxford, 1938. 70.

⁶ Így például lásd HASBACH, Wilhelm: *Die parlamentarische Kabinettsregierung. Eine politische Beschreibung*. Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart–Berlin, 1919. 45.

⁷ MACKINTOSH, John P.: *The British Cabinet*. Methuen & Co. Ltd., London, 1981. 37.

dicsőséges forradalom után kialakult egy kezdetleges pártstruktúra a *toryk* és a *whigek* elkülönülésével. E pártok kezdetben még inkább egyes főnemesi családok körül kialakuló szövetségek voltak, de egyre markánsabban elkülönülő politikai nézeteket vallottak; amíg a *torykat* leginkább anglikanizmusukkal és a földbirtokos osztály képviselétével azonosították, a *whig* pártiakra az arisztokrácia és a vagyonos középosztály képviselte volt a legjellemzőbb.⁸ A XVIII. század utolsó negyedéig azonban a király előjoga tanácsosainak kiválasztására gyakran még erősebbnek bizonyult a párthovatartozásnál. Az uralkodónak miniszterei kiválasztásakor mégis célszerű volt figyelembe vennie a parlamenti erőviszonyokat, ha akaratát – például az adók vagy a civillista megszavazását – jelentősebb problémák nélkül szeretne volna érvényesíteni.

Jóllehet a formális közjog nem ismerte a „kabinettanács” vagy a „miniszterelnök” intézményét, s ez így is maradt a korai angol parlamentarizmus egész korszakában, a XVIII. és XIX. századi angol alkotmányjog mégsem csupán konvenciókból és íratlan szabályokból állt. Igaz, alighanem a történeti fejlődés tisztelete volt az oka annak, hogy bizonyos formális elvekhez és szabályokhoz akkor is ragaszkodtak, amikor azok már igen messze kerültek a valóságtól. Amíg például nem tartották szükségesnek, hogy a kabinettanácsot mint a kormányzás fő szervét intézményesítsék, addig mindvégig élő szabálynak tartották, hogy a kabinetbe csak olyanok nevezhetők ki, akik egyben felelős tagjai a *Privy Council*nek.

A kabinet önállósodásának folyamatában lényeges szerepe volt annak, hogy az első Hannover-házi uralkodó, I. György nem beszélt angolul, s ezért – 1717 óta – egy-két kivétellel nem vett részt rendszeresen a kabinet ülésein. Ez a hagyomány utódai alatt is folytatódott; utoljára III. György elnökölt kabinetülésen, összesen háromszor, 1779-ben, 1781-ben és 1784-ben.⁹ Ez azzal járt együtt, hogy az uralkodó egyre inkább kiszorult az államügyek napi teendőinek ellátásából, végső soron a végrehajtó hatalom tényleges gyakorlásából.

Angliában már a vilmosi korban, 1694-ben törvény (*Triennial Act*) írta elő, hogy a parlamentet háromévenként össze kell hívni. Ennek következményeként 1695-től rendszeresen választást tartottak, ami megerősítette a politikai élet pártosodását. Igaz, hogy e választásokat még a XV. századból származó rendkívül szűk körű választójog alapján

⁸ MEZEY Barna – SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet*. Osiris Kiadó, Budapest, 2003. 216.

⁹ MACINTOSH: *i.m.* 51.

tartották, ám ez szerencsés körülmény volt a két párt stabilitása számára. A XVIII. század nagyobb részében még vegyespárti kabinettanácsok működtek, vagyis a király mindkét pártból meghívta bizalmasait. Ez alól jó ideig csak a Robert Walpole első miniszter által vezetett kabinet volt kivétel, igaz, akkor több mint 20 évig, amíg Walpole a kabinet megkérdőjelezhetetlen vezetője volt. Amikor viszont 1742-ben lemondott, ismét megszűnt a politikai egyetértés a korona miniszterei között. Robert Walpole volt az első, akit a király nem személyes választása, hanem a képviselőházra gyakorolt befolyása miatt nevezett ki a kabinet élére.¹⁰

Bár a kormány első emberét már Anna királynő uralkodása, azaz a XVIII. század eleje óta időnként „első miniszternek” (*prime minister*) nevezték¹¹ – igaz, az csak a XX. század elején vált hivatalos címmé –, általában mégis Walpole-t tekintik az első miniszterelnöknek, akinek meghatározó szerepe volt a kormányzásban, s kormánya mintegy előfutára volt a későbbi parlamentáris típusú kabineteknek. Korábban és később a miniszterelnök jobbára még csak „*primus inter pares*”, azaz „első az egyenlők között” volt, s legközelebb csak az ifjabb William Pitt tudott a Walpole-éhoz hasonló vezető szerepet játszani 1783-as kormányra kerülése után. Mindenesetre a XVIII. század végétől megszilárdult a miniszterelnök helyzete a kabinetben, s szerepe immár jelentősen eltért a korábbiaktól, amikor a kormányzás dolgaiban való döntést még királyi prerogatívának tartották. Amíg korábban az első miniszter – Alpheus Todd szavaival – „csupán a király kegyence volt, kinek hatalomban maradása vagy bukása kizárólag királyi urának tetszésétől függött, addig [később] egy felelős kormány fejéül tekintetik, kinek hivatalban maradása főként attól függ, hogy meddig bírja a parlament támogatását megtartani a maga számára”.¹²

Walpole arról is nevezetes, hogy ő volt az első, aki azért mondott le, mert leszavazták a képviselőházban, miután mindkét ház kinyilvánította bizalmatlanságát személyével szemben. Ekkor azonban még sem a politikai felelősség elve, sem a felelősségre vonás módja nem

¹⁰ Inkább e körülmények, s kevésbé Walpole saját felfogása alapján említhető első minisztersége a parlamentáris kormányzás egyik első megnyilvánulásának. Amikor ugyanis 1741-ben mindkét ház feliratban kérte őfelségét, hogy távolítsa el hivatalából Walpole-t, ő, bár elismerte személyes felelősségét, „a korona előjogába való legdurvább beavatkozások egyikének” nyilvánította, hogy a parlament anélkül kéri a királytól elbocsátását, hogy bűncselekménnyel vádolnák. TODD, Alpheus: *A parlamenti kormányrendszer Angliában. s annak eredete, kifejlődése, és gyakorlati alkalmazása. II. kötet.* Ford.: Dapsy László. A Magyar Tudományos Akadémia Könyvkiadó-Hivatala, Budapest, 1877. 372–374.

¹¹ A tisztség elnevezésében valószínűleg francia eredetű volt; Franciaországban Richelieu bíborost mint államminisztert nevezték *premier*-nek vagy *principal ministre*-nek. CAENEGEM, R. C. van: *An Historical Introduction to Western Constitutional Law.* Cambridge University Press, Cambridge, 1996. 121.

¹² TODD: *i.m.. II. kötet*, 384.

alakult ki; a következő alkalomra, amikor a miniszterelnök lemondott a parlamenti (alsóházi) támogatás hiánya miatt, csak 1782-ben került sor.¹³ Akkor viszont, szemben Walpole 1742-es lemondásával, a kabinet valamennyi tagja távozott. Ettől kezdve tulajdonképpen a kormány (kabinettanács) parlament előtti politikai felelősségének elve vált fő szabállyá, mely szerint a kabinet felelős az általa folytatott kormányzati politikáért, ami azt jelenti, hogy tartósan csak a parlamenti többségre támaszkodva kormányozhat.¹⁴ Ha viszont az uralkodó miniszterei csak úgy maradhattak hivatalban, hogy ha bírják a parlamenti többség bizalmát, ennek ésszerű velejárója volt az is, hogy már eleve olyan kormányt volt érdemes kinevezni, melynek megvolt a szükséges parlamenti támogatása. Jóllehet a kabinetnek a parlamenti felelősség kialakulása után is mindvégig bírnia kellett a király bizalmát is – hiszen az bármikor indoklás nélkül is menesztette az egész kormányt – a XVIII. század végétől egyre fontosabbá vált a parlamenti többség bizalmának megőrzése, s ezzel párhuzamosan, a király személyes támogatásának jelentősége egyre inkább csökkent.¹⁵

A kabinet 1782-es változása abban a tekintetben is újdonságot jelentett, hogy az első miniszter, Lord North lemondása a király kívánsága ellenére történt, sőt az uralkodó ezután több sikertelen kísérletet tett arra, hogy az addig kormányzó *whig*eket kormányalakításra bírja. Végül kénytelen volt a *whig* párt egy másik szárnyához tartozó Lord Rockinghamet megbízni a kormányzással. A parlamenti többségi viszonyok így a király számára gyakorlatilag külső kényszert jelentettek minisztereinek kiválasztásakor, még ha formálisan érintetlen maradt is az az uralkodói prerogatíva, hogy a király maga nevezi ki kabinetjének tagjait. Ez nem jelentette azt, hogy a király elvesztette volna politikai cselekvőképességét, vagy befolyását a kabinet összetételére; ám azt sem, hogy meghatározó szerepe lett volna ebben. Az 1782 és az első választójogi reform, vagyis 1832 közötti időszakban nemcsak arra volt példa, hogy a király nem tudta elfogadtatni a parlamenttel saját jelöltjeit, hanem arra is, hogy olyan kabinetet kényszerült kinevezni (mint a Portland herceg által vezetett ún. Fox-North-koalíciót 1783-ban), amelyet személy szerint kifejezetten ellenzett.

A király tényleges befolyásának csökkenése azonban hosszabb folyamat volt, amelynek során e fejlődési iránnyal ellentétes események is előfordultak. Amikor például az ifjabb William Pitt 1783 decemberében első miniszter lett, csak a Lordok Házában volt többsége, az

¹³ Az év márciusában ugyanis *Lord North* kormánya – 12 évi kormányzás után – megelőzve egy, az amerikai függetlenségi háború miatti, sikeresnek ígérkező bizalmatlansági indítványt, lemondott.

¹⁴ MEZEY-SZENTE: *i.m.* 222.

¹⁵ JENNINGS, Sir Ivor: *The Queen's Government*. Penguin Books, London, 1960. 90.

alsóházban viszont nem. A király erős támogatása azonban elég volt ahhoz, hogy még így is több mint egy évig (1784. márciusig) kormányon maradjon, jóllehet ez alatt többször is leszavazták az alsóházban, a *House of Commons*ban. Csakhogy az angol parlamentarizmus ekkor, vagyis III. György idejében – Todd szavaival – „még csak gyermekkorát élte”,¹⁶ ráadásul ez a helyzet már ebben a korszakban is kivételesnek számított, nem pedig főszabálynak: a király végül is kénytelen volt felosztatni a parlamentet, s az új választásokon győztes Pitt kormányzásának további 17 évében mindig többségben volt az alsóházban is.

Mindazonáltal a király kezében még hatékony eszközök voltak, amelyek különösen egy hozzá lojális kabinet támogatásával együtt valóságos ellensúlyt jelentettek akár a parlamenti többséggel szemben is. Különösen a parlament-felosztatási jog volt ilyen lehetőség, miután elismerést nyert az az elv, hogy a miniszterelnök indítványozhatta a királynak a parlament felosztatását és új választások kiírását, ha elveszítette alsóházi többségét, de abban bízott, hogy az új parlamentben visszanyerheti azt. Az uralkodó továbbá közvetlenül is befolyásolhatta a parlament mindkét házának összetételét. Egyrészt ekkor még hatalmában állt az ún. választási városok számának növelése, miután csak azok a városok küldhettek képviselőt a parlamentbe, amelyeknek az ezt a jogot is inkorporáló szabadságlevelük volt a királytól. Még közvetlenebb előjoga volt a Lordok Háza összetételének befolyásolására, új *peerek* (főnemesek) kinevezésén keresztül. Végül, az uralkodónak kellett szentesítenie a parlament által elfogadott törvényeket, ami azt jelentette, hogy a jóváhagyása nélkül semmilyen törvény nem léphetett érvénybe. A király e joga a *King-in-Parliament* alkotmányos elvéből, azaz abból a tételből következett, mely szerint a fejedelem az egyik alkotórésze a törvényhozó hatalomnak. Bár utoljára Anna királynő élt e jogával 1707-ben az ír milíciáról szóló törvény esetében, közjogi értelemben ez a jogosítvány fennmaradt – igaz, már a XIX. század elején is alkotmányos konvenciónak számított, hogy a parlament két háza által elfogadott törvényektől az uralkodó nem tagadja meg a jóváhagyást.

Az olyan kabinetnek, melynek nem volt parlamenti többsége, minimális volt a mozgástere: ha ugyanis az ellenzék alkotta a többséget, akkor lehetetlenné tette a folyamatos kormányzást azzal, hogy a miniszterek semmilyen javaslatát sem támogatta. A politikai felelősség olyan határozott alkotmányos konvencióvá vált, mely még azt sem tette szükségessé, hogy a politikai bizalmatlanság kinyilvánításának valamifajta formális eljárása vagy intézménye alakuljon ki; a parlament bizalmát veszített kabinetek többnyire késsedelem nélkül, saját maguk

¹⁶ TODD: *i.m. I. kötet.* 69.

mondtak le. Ha ugyanis a király felmentette a parlamenti többség támogatását élvező kabinetet, vagy olyan kormányt nevezett ki, mely nem rendelkezett ilyen támogatással, a parlament képes volt az új kabinet megbuktatására. Az angol alsóház, a *House of Commons* egyrészt a XVIII. század végétől soha nem tartózkodott attól, hogy kinyilvánítsa bizalmatlanságát öfelsége kabinetjével szemben, ha más kormány(zás)t szeretett volna látni; ennél azonban fontosabb eszközei is voltak akaratának elérésére: például nem lehetett állandó hadsereget fenntartani, ha a parlament ezt évente nem hagyta jóvá, de a kormányzás egésze is ellehetetlenült, ha a törvényhozás nem szavazta meg a működéséhez szükséges költségvetést.¹⁷

A XIX. század elejétől már nem a parlamenti többség alapján való kormányzás követelményéről, hanem inkább annak gyakorlati következményeiről, illetve a kabinet parlamenti felelősségének határaitól folytattak vitákat. Így például, amikor William Pitt 1801-ben, már lemondása után beterjesztette a költségvetési javaslatot (a király egészségi állapota miatt nem volt képes kinevezni az új kormányfőt), a parlamentben vita alakult ki arról, hogy vajon tárgyalhatja-e a parlament a költségvetési javaslatot olyan időpontban, amikor az országnak nincs felelős kormánya (hasonló vitát folytattak le 1827-ben is). Amikor pedig az új, Henry Addington vezette kormány hivatalba lépése után az ellenzék rögtön bizalmatlansági akcióba kezdett, ennek jogosságáról alakult ki vita. Pitt szerint: „...a ház mindaddig, míg oka nincs az ellenkezőre, úgy a politikai ildomosság mint az angol alkotmány szelleme szerint is egyaránt kötelezve van megvárni a korona minisztereinek eljárását, és csak akkor vonhatja meg bizalmát”.¹⁸

Mint fentebb említettem, az 1782-es kormányváltás volt az első, amikor a kabinet valamennyi tagja egyszerre távozott. Innentől kezdve szokásnak tekinthető a kabinet kollektív felelőssége, vagyis a miniszterek közti politikai szolidaritás elve. Ez azt jelentette, hogy a kabinet valamennyi tagja közös felelősséget viselt a kormányzás egészéért, vagyis nemcsak saját tevékenységéért. Az angol felfogás szerint ez elengedhetetlen feltétele volt a kabinetkormányzásnak, mert ha a miniszterek nem lennének rászorulva társaik támogatására,

¹⁷ MAITLAND, F. W.: *The Constitutional History of England*. At the University Press, Cambridge, 1963. [Első kiadása: 1908.] 397.

¹⁸ TODD: *i.m. I. kötet*. 111.

akkor megszűnne a pártkötődés, illetve a közös politikai célok érdekében szükséges fegyelem, ami pedig aláásná az egész kabinetrendszert.¹⁹

A korai angol parlamentarizmus e fejlődési tendenciái hosszú idő alatt fejlődtek ki, s legfontosabb ismertetőjegyei többnyire nem köthetők meghatározott időponthoz vagy eseményhez. Gyakran emelik ki, hogy a kabinetrendszer nem tudatos program vagy elképzelés alapján, hanem folyamatosan, a politikai és történeti körülmények közepette alakult ki.²⁰ E fejlődés nem mindig volt egyenes vonalú; az 1760 és 1820 között uralkodó III. György például – szemben az 1714-ben a Hannoverrel való perszonálunió révén trónra került Hannover-ház első két királyával – igyekezett visszatérni a személyes kormányzáshoz, ami uralkodásának első két évtizedében jobbra sikerült is neki.²¹ De még ő sem változtathatta meg a fejlődés fő irányát, s bármilyen határozott király volt is, a kabinetrendszert erősítő konvenciókon ő sem tudott változtatni.

Az 1782 és 1832 közötti fél évszázad volt a korai angol parlamentarizmus korszaka; bár évszázados előzményei voltak, fejlődése nemhogy lezárult, de kiteljesedett az első parlamenti reformmal, s ebben az időszakban váltak bevett alkotmányos konvenciókká működésének legfontosabb elvei és intézményei. Amikor Viktória királynő 1837-ben trónra került, s elkezdődött az Egyesült Királyság²² hosszú és meghatározó időszaka, a viktoriánus kor, az uralkodó olyan tisztséget örökölt, mely jelentős befolyásolási és kezdeményezői szerepet biztosított a számára, ám a tényleges végrehajtó hatalmat immár „Őfelsége Kormánya” gyakorolta.²³

¹⁹ GREY, Henry George: *Parliamentary Government considered with reference to a Reform of Parliament. An Essay*. Richard Bentley, London, 1858. 53.

²⁰ SCHMITT, Carl: *Verfassungslehre*. Verlag Duncker & Humblot, München und Leipzig, 1928. 307.; GREY: *i.m.* 7.

²¹ Általában azt tartják, hogy az ifjabb William Pitt 1783-as kormányra kerülésével szakadt meg az a gyakorlat, hogy III. György mindig saját bizalmi embereiből állította össze a kabinetttanácsot. Lásd pl. TODD: *i.m. II. kötet.* 369.

²² Anglia elnevezése a Skóciával való 1707. évi unió óta Nagy-Britannia, az 1800. évi ír uniós törvények óta pedig Egyesült Királyság.

²³ JENNINGS: *i.m.* 101.

1.2. A korai angol parlamentarizmus alapelvei és feltételei

„Általános szabály, hogy a kormányzati politika minden fontos részéért az egész Kabinet elkötelezi magát, és tagjai együtt állnak vagy buknak. A pénzügyminiszter eltávolítható a Külügyminisztérium egy rossz intézkedése miatt, és egy kitűnő belügyminiszter ihatja meg a levét egy hülye hadügyminiszter baklövésének. A Kabinet egységet alkot – egységes egészként jelenik meg az uralkodó, és a törvényhozás előtt.”

[Lord Morley of Blackburn]

Az angol kabinetrendszer sajátosságait már sokan és sokféleképpen írták le, ám ennek nem az az oka, hogy a parlament helyszíne után gyakran „westminsteri”-nek nevezett parlamentarizmus elvei oly homályosak, vagy nehezen megismerhetők lettek volna. Inkább ugyanazokat az alapelveket és konvenciókat jellemezték különbözőképpen. Másrészt a mai jellemzések sokszor nem tesznek különbséget a kabinetkormányzás más és más korszakaiban kifejlődött intézmények és szokások között, vagyis rendszerint olyan képet kapunk, mely annak modern formáját és működését mutatja be.

Számomra azonban ezúttal kifejezetten a korai angol kabinetrendszer elvei és feltételei fontosak, annak érdekében, hogy ehhez mint a parlamentarizmus archetípusához hasonlíthassuk majd a korabeli Európa más államainak kormányzati rendszereit. „Korai” időszak alatt a kabinetkormányzás kialakulásától az 1832. évi választójogi reformig terjedő periódust értem, miután, mint látni fogjuk, ezt követően új, érett szakaszába lépett az angol parlamentarizmus, ami bizonyos intézményi változásokban is testet öltött.

Az biztos, hogy a kormány parlamenttel szembeni politikai felelősségének elve nélkülözhetetlen része volt az eredeti angol parlamentarizmusnak, hiszen éppen attól kezdve tekintették parlamentárisnak az angol kormányformát, amikor ez az elv bevett része lett az alkotmánynak, illetve a politikai rendszernek. Igaz viszont, hogy a politikai felelősség a westminsteri kabinetrendszernek csak egyik, bár talán a legfontosabb jellemzője volt és maradt. Az angol közjogi felfogásban a kabinetrendszer, illetve a parlamentarizmus valójában

bizonyos alapelvek és konvenciók összességét jelenti, amelyek között ugyan kitüntetett jelentősége van a kormány politikai felelősségének, ám emellett több más princípiumot is hasonlóan fontosnak tartottak. Ugyanakkor, mint látni fogjuk, a későbbi kontinentális rendszerek együttesen tulajdonképpen az angol minta valamennyi más elemét saját(os) intézményekkel illetve karakterjegyekkel helyettesítették, ám a végrehajtó hatalom politikai felelősségének elve – igaz, annak is többféle formájában – mindegyik európai parlamentáris rendszerben megtalálható volt, sőt az vált a parlamentarizmus legfőbb ismervévé.

A kabinet politikai felelősségének elve az angol alkotmányos gyakorlatban „[k]özönséges értelemben a minisztereknek a parlamenttel szemben való felelősségét jelenti, vagyis a minisztereknek azt a kötelességét, hogy visszalépnek, ha a képviselőház bizalmát elvesztették.”²⁴

A miniszteri felelősség elvét ugyan nem foglalták törvénybe, ám alkotmányos konvencióként az 1780-as évektől bevett és állandó jellemzője volt az angol alkotmányos rendszernek.

Bár az angol alkotmányos gyakorlat elismerte az egyéni miniszteri felelősséget is, a végrehajtó hatalom parlamenti felelőssége alapvetően kollektív jellegű volt, ami azt jelentette, hogy az egész kabinetnek távoznia kellett, ha elveszítette a parlament többségének bizalmát. A kabinet tagjai együttesen és egyenként is felelősek voltak egymás tetteiért. Mivel minden kabinet-kormányon maradása a képviselőház tetszésétől függött, kormányváltás esetén minden miniszternek le kellett mondania.²⁵ A kollegialitás eredetileg a király tanácsadóinak az uralkodóval szembeni kollektív felelősségét jelentette, s csak később, a kabinet parlamenti felelőssége elvének elismerését követően terjedt ki a végrehajtó és a törvényhozó hatalom viszonyára is.²⁶ A kabinet kollektív felelősségének, vagyis a kollegialitás elve politikai értelemben a miniszterek közötti politikai szolidaritáson alapult, ami a közös célok elérésének politikai feltétele volt.

A kabinet felelősségének másik alakzata, a jogi felelősség közjogi értelemben „az uralkodó nem vétkezhet” (*the king can do no wrong*) elvhez kötődő alkotmánygarancia volt. A király középkori eredetű sérthetetlenségének elve ugyanis csak úgy volt továbbra is fenntartható, ha

²⁴ DICEY: *i.m.* 296. Ehhez hasonlóan: GREY: *i.m.* 21.; TODD: *i.m. II. kötet.* 361. „A brit[t] alkotmány legfőbb vezérelvét a mai értelmezés szerint tehát a fejedelem személyes sérthetetlensége, a miniszterek felelőssége, és a parlament vizsgálati joga képezi.” TODD: *i.m. I. kötet.* 9.

²⁵ TODD: *i.m. II. kötet.* 361. és 371.; MARRIOTT: *i.m.* 81.

²⁶ JENNINGS: *i.m.* 100.

az általa gyakorolt végrehajtó hatalom által elkövetett jogsértésekért való felelősséget más viseli. Ez viszont megkívánta, hogy az uralkodó aktusainak meghozatalában, illetve azok végrehajtásában a király tanácsadói ténylegesen vegyenek részt, hiszen nyilvánvalóan csak ebben az esetben viselhettek miattuk felelősséget. A politikai felelősség ugyanezen a megfontoláson alapult, csak immár nem az esetleges alkotmány- vagy törvénysértések, hanem a végrehajtó hatalom által folytatott politika tekintetében. A miniszterek előbb csupán kötelező közreműködésének, majd meghatározó befolyásának érvényesítésében viszont már kellő biztosítékot láttak arra, hogy a király felelőtlenége nem vezet ténylegesen is a végrehajtó hatalom „felelőtlen” gyakorlásához.

A parlamentáris kormányzás kifejlődésének e korai szakaszában még nem szilárdult meg teljesen a miniszterelnök kiemelkedő alkotmányos pozíciójának elve és gyakorlata, mindenesetre már volt rá precedens, ami a következő évtizedekben erősödött alkotmányos konvencióvá.²⁷ A miniszterelnök (*prime minister*) a király legfőbb bizalmasa, aki egyfajta közvetítő a fejedelem és a parlament között, s akinek mindkét fél által elfogadott politikát kell folytatnia ahhoz, hogy e két irányú bizalomnak megfelelhessen.²⁸

A kabinet szerepének megerősödésével párhuzamosan a korai parlamentáris kormányzás sajátossága volt az uralkodó tényleges hatalmának csökkenése, különösen a Hannover-ház trónra lépését követően.²⁹ Az angol felfogás szerint a parlamentáris kormányzásban a korona formálisan mindvégig megőrzött jogköreit a minisztereken keresztül gyakorolja épp annak érdekében, hogy a gyakorlásuk felelős módon történjen.³⁰ Mint láttuk azonban, ez ebben a korszakban még inkább csak kialakulóban volt, s elég volt egy olyasféle határozott uralkodó, mint III. György, s az uralkodó máris – akár tartósan is – visszaszerezhetette a kezdeményezést a politikaalakításban. Igaz azonban az is, hogy talán épp III. György volt az utolsó ilyen uralkodó. A fokozatosan megerősödő szokás szerint tehát a korona elfogadja minisztereinek tanácsát, mégis van bizonyos befolyása a kormányzás fölött, kivételes esetekben pedig

²⁷ A miniszterelnök tisztsége – akárcsak a kabinettanácsé – egészen 1905-ig nem jelent meg a brit írott jogban. Rendszerint azonban más, fontos tisztséget is viselt egyben, 1806 óta például mindig ő volt a Kincstár Első Lordja (*First Lord of the Treasury*). Régtől fogva elvárás volt továbbá, hogy tagja legyen a parlamentnek; az első miniszterek a XIX. század elejéig jellemzően a Lordok Házából, később a *House of Commons* képviselői közül kerültek ki. Lásd ehhez: MARRIOTT: *i.m.* 83.; TODD: *i.m. II. kötet.* 411.

²⁸ TODD: *i.m. II. kötet.* 361.

²⁹ HALLAM, Henry: *Constitutional History of England. Henry VII to George II. Vol. 3.* J. M. Dent & Sons Ltd., London and E. P. Dutton & Co. New York, 1912. 254–256.; MARRIOTT: *i.m.* 78.

³⁰ GREY: *i.m.* 4. Walter Bagehot híres ábrázolása szerint az uralkodó a kormányzás egyfajta „tisztelőbeli” feje, aki megtestesíti annak méltóságát, míg a végrehajtó hatalom feje ténylegesen a miniszterelnök. BAGEHOT, Walter: *The English Constitution.* Collins/Fontana, London and Glasgow, 1971. [Első kiadás: 1867.] 66.

elutasíthatja javaslatát, ha azt a nemzet java megkívánja. Ha a kabinet (vagy egy miniszter) javaslatát elutasítja az uralkodó, ez legitim oka az egész kormány (a miniszter) lemondásának; de ha a közvélemény (vagy annak alapján a parlamenti többség) a kabinet politikáját támogatja, akkor végső soron annak kell érvényesülnie.³¹

Az évszázados fejlődés egyik további eredményeként a brit kabinetrendszer fontos alkotmányos konvenciójává vált az a követelmény, mely szerint a kabinetnek csak olyan tagjai lehettek, akik tagjai voltak valamelyik parlamenti kamarának.³² Ez politikai értelemben elkerülhetetlen volt azt követően, hogy – az 1688. évi Dicsőséges Forradalommal – véglegesen eldőlni látszott a szupremácia kérdése az uralkodói hatalommal szemben a parlament javára. Közjogi értelemben ezt úgy fejezték ki, hogy a kabinet lényegében a parlament egyik – legfőbb – bizottsága.³³

Már kialakulásától kezdve a westminsteri típusú kabinetrendszer jellemzője volt a kétpárti váltógaazdálkodás, vagyis a politikai rendszer azon sajátossága, hogy két párt versengett egymással a parlamenti többségért, s ezen keresztül a kormányzati hatalomért. Ennek következménye volt az a gyakorlat, hogy a kabinetben csak azonos párthoz tartozók vesznek részt. A parlamentáris kormányzás angol archetípusa szerint alapvetően pártok általi kormányzás volt.³⁴ E kormányzati rendszer logikája az volt, hogy a választásokon győztes párt alakíthat kormányt, vagyis a következő választásokig parlamenti többségére támaszkodva birtokolja a végrehajtó hatalmat. Mivel a kormányzás e modellben csak úgy lehetséges, ha a kormány politikai értelemben irányítja a parlamenti többséget, az angol szerzők e jelenséget a törvényhozó és a végrehajtó hatalom szoros szövetségének, majdnem teljes összeolvadásaként, „fúziójaként” írták le.³⁵

³¹ GREY: *i.m.* 5.

³² MARRIOTT: *i.m.* 80. Todd szerint például, ha ténylegesen érvényesült volna az *Act of Settlement* azon előírása, mely megtiltotta, hogy állami tisztviselők a parlament tagjai legyenek, nem fejlődhetett volna ki a parlamentáris kormányzás, amelynek fontos része volt, hogy a minisztereknek már III. Vilmos óta megjelenési joguk volt a parlament ülésein. TODD: *i.m. II. kötet.* 339. és 359.

³³ BAGEHOT: *i.m.* 66., 69. Ezzel szemben Marriott szerint a kabinet nem tekinthető sem a parlament, sem a Titkos Tanács valamely bizottságának, s az alkotmányos konvenció csupán abban áll, hogy a kabinettanácsnak csak olyanok lehetnek a tagjai, akik egyben tagjai valamelyik kamarának és egyben titkos tanácsosok is. MARRIOTT: *i.m.* 70.

³⁴ GREY: *i.m.* 40.

³⁵ Ennek első, autentikusnak tekintett leírását általában Walter Bagehotnak tulajdonítják. Lásd BAGEHOT: *i.m.* 65.; hasonlóan vélekedett Grey is, aki szerint a két hatalmi ág a gyakorlatban tulajdonképpen egyesül, jöllehet mindkettőnek vannak bizonyos korlátai – a végrehajtó hatalmat például kötik a törvények és a parlament kontrollja. GREY: *i.m.* 4. Ugyanakkor Grey pontosan fogalmazott, amikor arra utalt, hogy (ugyan) az angol

Mindezzel párhuzamosan alakult ki az a konvenció, mely szerint, ha a kabinet elvesztette parlamenti többségét, a miniszterelnök javaslatára a király feloszlathatta a parlamentet. Ennek közjogi magyarázata az volt, hogy ilyen esetben a kabinetnek lehetősége van bebizonyítani, hogy a közvélemény támogatja, vagy másként, hogy a parlament megváltozott többségi viszonyai nem tükrözik a választók valós akaratát, amiről csak egy új választás alkalmával lehetett meggyőződni.

Fontosnak tartom megjegyezni, hogy a politikai és alkotmányos gyakorlat ezen megoldásai a következő évtizedekben rögzültek bevett szokásokká, azaz alkotmányos konvenciókká, s teljességükben alighanem csak a XIX. század végére váltak valóságos alkotmányos elvekké.³⁶

A parlamentáris kormányzás Angliában alakult ki, és hosszú évtizedekig egyedül Nagy-Britanniát kormányozták ilyen módon. Felmerülhet ezért az a kérdés, hogy miért épp Angliában, azaz Európa egyik legelszigeteltebb részén jött létre egy olyan kormányforma, mely később (tulajdonképpen többször is) a kontinens domináns, legelterjedtebb kormányzati rendszerévé vált. De a brit kabinetrendszer kialakulásának körülményei nem csak az elsőség okainak megfejtése miatt érdekes. Amikor ugyanis a kormányzás e formájának alkalmazása vagy követelése más országokban is felvetődött, gyakran hivatkoztak a különleges, egyedi brit sajátosságokra, ha azt akarták megindokolni, hogy miért tértek el a parlamentarizmus angol ideáltípusának néhány alapelvétől vagy szokásától, vagy éppen miért nem követték ezt a kormányformát.

A kabinetrendszer kialakulása, illetve a korai angol parlamentarizmus jellemzői valóban nem választhatók el e kormányforma genezisének sajátos körülményeitől. Angliában a

alkotmány azon leírása, mely szerint a végrehajtó hatalom kizárólag a királyhoz tartozik, míg a törvényhozó hatalmat a parlament két háza és az uralkodó közösen gyakorolja, már nem állja meg a helyét, legfeljebb csak akkor, ha ezt jogi vagy technikai értelemben értik. *Ugyanott* 4. Közjogi értelemben ugyanis nyilvánvalóan nem olvadt össze a két hatalmi ág Angliában sem, hiszen a kabinet nem szerzett jogot törvényalkotásra, vagy saját magának a beszámoltatására.

Dicey is arról beszél, hogy bár Angliával kapcsolatban is szoktak beszélni a három hatalmi ág szétválasztásáról, ez Angliában mást jelent, mint például az Egyesült Államokban. Ennek oka azonban Dicey-nél nem a törvényhozás és a végrehajtás összeolvadása, hanem a parlamenti szuverenitás elve, amely mellett nem ismerhető el a parlamenttől független, mellérendelt más hatalmi ág. Lásd DICEY: *i.m.* 146. Bagehot később oly népszerűvé vált „fúziós” teóriájának kritikáját lásd: VILE, M. J. C.: *Constitutionalism and the Separation of Powers*. Liberty Fund, Indianapolis, 1998. 248. Vile szerint Bagehot annak a tételnek a bizonyítása érdekében, hogy a választójog kiterjesztése óta megszűnt az angol alkotmány kiegyensúlyozott jellege, és a parlamenti többség hatalmát immár semmi sem korlátozhatja, a hatalmi ágak szélsőséges amerikai értelmezésével egy másik szélsőséges álláspontot, a törvényhozás a végrehajtás teljes fúziójának doktrínáját állította szembe, jóllehet az angol alkotmányfejlődés mind funkcionálisan, mind személyi értelemben részben mindig megtartotta a hatalmi ágak relatív elkülönítését.

³⁶ VILE: *i.m.* 254.

parlamentáris kormányzás egy alkotmányos monarchiából alakult ki hosszú idő alatt; ez az átalakulás alighanem sokkal kevésbé tűnt az angolok szemében váratlannak vagy radikálisnak, mint a XVII. század bármely kormányforma változása a Stuartok trónra lépésétől az 1688-as Dicsőséges Forradalomig. Ahogy a történeti fejlődés megkésetttségének elemzésekor is oly gyakran juthatunk arra a következtetésre, hogy a lemaradás egyre korábbi és korábbi fejlődési problémákra vezethető vissza, s a régmúltban gyökerezik, úgy bizonyos intézmények korai kialakulására is jellemző, hogy általában az elsőség vagy a fejlődés élvonalához tartozás sem egy-egy döntéshez vagy eseményhez köthető, hanem korábban kezdődött folyamatok és tendenciák eredménye. Ha valaki arra kíváncsi, hogy miért pont Angliában alakult ki a parlamentáris kormányzás, aligha tekinthet el attól, hogy valójában már az alkotmányos monarchia is ott jött létre először, vagy legalábbis az elsők között, korai formájában már a Stuart-restaurációtól (1660) kezdve, kifejlett formájában pedig a XVIII. század legelejétől. Az alkotmányos monarchia organikus módon alakult ki a régi alkotmányos konvenciók továbbélésével, vagy konszenzusos megváltoztatásával. 1688-tól sohasem merült fel többé élesen a jogfolytonosság megszakadása, ami jelentős részben annak volt köszönhető, hogy Angliában – az 1715-ös és 1745-ös (az újabb Stuart-restaurációért indított) ún. jakabista felkelésektől eltekintve – béke volt. Az alkotmányos monarchia idején Anglia gyarmattartó világhatalommá vált, ami a XVIII. század végétől kibontakozó ipari forradalommal együtt egyben gazdasági nagyhatalommá is tette az országot.

Az angol alkotmányfejlődés alapvető iránya a Dicsőséges Forradalomtól valójában az volt, hogy a közhatalom tényleges gyakorlásának súlypontja a királyról a parlamentre helyeződött át. Közjogi értelemben ez azt jelentette, hogy az uralkodói prerogatívák a parlamenti privilégiumok javára elveszítették korábbi meghatározó szerepüket, „vagyis a királyi előjogok szerinti kormányzást a parlamenti kormányzás váltotta fel”,³⁷ anélkül, hogy a királyi hatalom alkotmányos keretei megváltoztak volna.³⁸

Az angol alkotmányos királyság olyan kedvező intézményi feltételeket teremtett a parlamentáris monarchia számára, amelyek Európában sehol máshol nem alakultak ki így együtt: fokozatosan „hozzászoktatta” az uralkodókat a napi kormányzástól, illetve a tényleges politikától való távolságtartásra, s emellett kifejlesztette azokat az intézményeket, amelyek átvették korábbi szerepét: már a XVIII. század végétől állandóan működő parlamentje volt,

³⁷ TODD: *i.m. I. kötet*, 15.

³⁸ CLOCKIE, Hugh McDowall: *The Origin and Nature of Constitutional Government*. G. G. Harrap and Co. Ltd., London, 1936. 71.

melynek támogatása, azaz a törvények elfogadása nélkül nem lehetett kormányozni, s amelyben megjelentek a pártok előképei. A két nagy politikai csoportosulás elkülönülése alapján jött létre a tartott kétpártrendszer, amelynek pártjai egymást váltották a kormányzati hatalomban. A gyakran sokpárti kontinentális rendszerekben sokszor épp ennek tulajdonították az angol parlamentarizmus sikerét és egyben egyediségét, ám valójában annak volt döntő szerepe, hogy a brit alsóház két nagy tömörülése között tartós konszenzus volt a legfontosabb társadalmi, politikai és közjogi kérdésekben. Így bármelyik párt volt is kormányon, ellenfele e keretek között lojális ellenzékként működött, aminek persze az volt a további feltétele, hogy reális esélye volt arra, hogy választások útján hatalomra jusson.

Érdemes azt is kiemelni, hogy az ország egyes belső problémái (mint a vallási megosztottság vagy az ír kérdés) és külső ügyei (a gyarmatbirodalom fenntartása, illetve növelése) is folyamatos parlamenti támogatáson alapuló stabil kormányzást igényeltek.

Végül azt sem szabad elfelejteni, hogy több olyan kérdés, amely számos európai országban még a XIX. és a XX. század fordulóján is az egész politikai rendszert, illetve a parlamentarizmust megrázó politikai válságokat okoztak, mint az állam és az egyház viszonya vagy a hadsereg feletti irányítási jogok, Angliában már korábban megoldást nyertek, s így nem okoztak feloldhatatlan ellentéteket a pártok vagy a társadalmi osztályok között.

2. A nem parlamentáris kormányformák Európában a XIX. században

*„Szabadság rend nélkül tehát anarchia,
rend szabadság nélkül despotizmus”*

[Szontagh Gusztáv]

Ahhoz, hogy a XIX. századi parlamentarizmus fejlődését és más kormányformákhoz való viszonyát megérthessük, érdemes röviden szemügyre vennünk a század más kormányzati rendszereit is. Ezek teljes körű számba vétele, illetve pontos leírása ehelyütt nyilván nem lehetséges, ám mégis szükséges a kontinentális kormányzati rendszerek legfontosabb típusainak vázlatos áttekintése ahhoz, hogy megvizsgálhassuk az európai parlamentarizmus kialakulását megelőző közjogi-politikai feltételeket.

A század első felének kormányzati rendszereire meghatározó befolyással volt a legitimizmusnak, ami egyfajta visszarendeződést jelentett a francia forradalom idején létrejött alkotmányosság eszméihez és intézményeihez képest, mégsem vezetett, s nem is vezethetett a XVIII. századi *ancien régime*-ek restaurációjához. Napóleon bukását követően az 1814–15. évi bécsi kongresszuson az új európai rendezésről döntő nagyhatalmak az európai stabilitás és béke legfontosabb garanciáját a hagyományos, „legitim” abszolút monarchiák visszaállításában, illetve fenntartásában látták. A napóleoni hódításokkal érintett országok sorsának újrendezésében tehát a Napóleon színre lépését megelőző helyzet restaurálása volt a legfőbb szempont, helyreállítva egyben az akkori, „legitim” uralkodók hatalmát. A visszahelyezett királyok elvileg isteni jogon uralkodó abszolút monarchák voltak (a napóleoni idők uralkodói közül egyedül Bernadotte svéd király maradhatott trónon, mivel korábban csatlakozott a Napóleonnal szembeni szövetséghez). Az új nagyhatalmi politika Európát egységes társadalmi és politikai egységnek tekintette, amelyben egységes vagy legalábbis hasonló kormányzati rendszereknek kell működniük, mert csak így őrizhető meg a béke. A bécsi békerendszer és az összeurópai rendezés talán legfontosabb alakja, Klemens von Metternich herceg, a Habsburg-birodalom kancellárja szerint a békét csak a vallási értékeken nyugvó abszolút monarchiák képesek fenntartani, s visszaszorítani azokat a demokratikus követeléseket, amelyeket az anarchiával és a forradalommal azonosított.³⁹ E törekvésük nem is maradt eredménytelen: az 1854–1856-os krími háborúig sem európai méretű háború, sem nagyhatalmak közti fegyveres összecsapás nem történt a kontinensen.⁴⁰

2.1. Restaurált és továbbélő abszolút monarchiák

Európa uralkodó kormányformája a XVIII. század végéig az abszolút monarchia volt. Az abszolutizmus közjogi és politikai értelemben olyan uralmi formát jelent, amelyben minden közhatalom forrása és birtokosa a király, s hatalmának semmilyen intézményes korlátja nincs. A szuverenitás az abszolút monarchiában elvileg osztatlan volt; az egyes állami funkciókat ellátó szervek elkülönülésének csupán technikai indoka volt, amennyiben működésük a hatékonyabb hatalomgyakorlást szolgálta, de az általuk gyakorolt hatalom a király belátásától

³⁹ SCHAPIRO, Salwyn J.: *Modern and Contemporary European History (1815–1928)*. Houghton Mifflin Company, The Riverside Press, Cambridge, 1929. 60–61.

⁴⁰ Eric Hobsbawm szavai szerint „[a] királyok és az államférfiak nem voltak sem bölcsőbbek, se békeszeretőbbek, mint azelőtt, de kétségtelenül jobban meg voltak ijedve.” HOBBSAWM, Eric J.: *A forradalmak kora (1789–1848)*. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1988. 100.

függött, s létezésük célja az uralkodói akarat érvényre juttatása volt. Bár tiszta formájú abszolutizmus aligha létezett valaha is, hiszen még a legerősebb jogállású vagy politikai helyzetű uralkodók hatalmának is lehettek tényleges ellensúlyai illetve korlátai, ez utóbbiaknak nem voltak alkotmányos garanciái, így a fejedelmi hatalomnak vagy egyáltalán nem voltak közjogi típusú ellensúlyai, azaz korlátozó intézményei és eljárásai, vagy ha voltak is (mint például a királyság ősi törvényei Franciaországban és másutt), azok aligha voltak ténylegesen kikényszeríthetők.

Poroszországban és a Habsburg Birodalomban a XIX. század első felében még központi rendi gyűlések sem működtek; a király és a császár továbbra is az isteni legitimációra hivatkozva uralkodott, s bár politikai hatalmának elengedhetetlen feltétele volt a junkerekkel, illetőleg a bürokráciával és az arisztokráciával való politikai szövetség, ez nem alkotmányos intézményeken keresztül történt, sőt e szövetségek bizonyos értelemben éppen az alkotmányosság kifejlődésének megakadályozását célozták. Ez a fajta kormányzás mégsem jelentette a régi, XVII. vagy akár a XVIII. századi abszolutizmust, elég csak Poroszországban a Stein- és Hardenberg-féle reformokra, vagy a Habsburg Birodalomban mondjuk a magyar reformkor eredményeire gondolni.

A XIX. század elején még legfeljebb csak történeti vagy földrajzi fogalomként létező Itáliában a bécsi kongresszus 1815-ben visszaállította a régi uralkodókat és a széttagoltságot, hiszen hét fejedelemségre osztotta szét az országot,⁴¹ a francia megszállás alatt eltörölt feudális intézményeket azonban már nem lehetett visszaállítani. Az Appennini-félszigeten így újra több kisebb fejedelemség alakult újjá a korábbi abszolutista formában. 1848-ig Itáliában csak alkotmányos mozgalmak voltak (mint például a katolikus, szövetségi és monarchikus Itáliát követelő neo-guelfeké, vagy a radikális carbonáriké), alkotmányos királyságok azonban nem.

Sajátos neoabszolutizmus alakult ki 1824-től kezdve Franciaországban is, ahol XVIII. Lajost a trónon fivére követte X. Károly néven, akit még Artois grófjaként úgy jellemeztek, mint „aki semmit sem tanult és semmit sem felejtett”. Az új király – a korábbi reakciós erők vezetője – kezdettől konfrontatív politikát folytatott a liberális alkotmányosság híveivel. X. Károly célja az abszolút, alkotmányos eszközökkel nem korlátozott monarchia kialakítása volt. Meggyőződése szerint saját, egyedül legitimnek tekintett uralmát egy újabb

⁴¹ Ezek a Szicíliai és a Nápolyi, valamint a Szárd Királyság, a Toszkánai Nagyhercegség, a Pármai és a Modenai Hercegség, illetve Lombardia-Velence voltak, s mellettük jött létre az önálló Pápai Állam.

forradalommal szemben csak a trón és az oltár szövetsége biztosíthatta. Ezért elsősorban a katolikus egyházra, valamint a forradalom előtti nemességre támaszkodott.

A restaurált vagy csak továbbélő abszolút monarchiák azonban nem voltak statikus, változatlan rezsimek; inkább voltak abszolutista kormányzási módszerek, gyakorlatok, szakaszok, vagy csupán törekvések, ám a valóságban inkább a konzervatív és elnyomó, illetőleg a liberális és szabadabb korszakok követték egymást. A már említett carbonári-mozgalom például nemcsak mindegyik olasz fejedelemségben terjedt el, hanem hosszú időn keresztül terrorizálta a kormányokat Spanyolországban és Portugáliában is, az 1920-as években néha olyan sikerrel, hogy egy-egy királynak menekülnie kellett, vagy legalábbis kénytelen volt alkotmányt adni az országnak. Az 1820-as évek európai mozgalmi és felkelései azonban, amelyeket – gyakran más célok mellett – elsősorban az alkotmányos kormányzásért indítottak, végül is kudarcot vallottak, a török uralom elleni görög felkelés kivételével, amely azonban inkább nemzeti és függetlenségi törekvés volt, s amely végül 1829-ben sikerre vezetett.

Az 1830-as forradalmak ugyancsak alkotmányos felkelések voltak, s bár nem értek el átütő sikert a kontinensen, maradandó eredményeket hoztak. Ezek közül a legjelentősebb a belga forradalom sikere volt, amelynek eredményeként 1831-ben – első alkalommal törve meg a metternichi legitimizmus európai rendszerét – Belgium független államként kivált a Holland Királyságból, létrehozva egy olyan alkotmányos monarchiát, mely hamarosan a szárazföldi Európában elsőként követte a brit parlamentáris kormányzás modelljét. De fontos volt az 1830. évi „júliusi monarchia” létrejötte Franciaországban is, X. Károly bukása után ismét alkotmányossá téve a kormányzást.

Az 1830-as események nyomán Európa vezető államainak többségében – mindenekelőtt Nyugat-Európában – ténylegesen is a polgári középosztály, a *grande bourgeoisie* kezébe került a politikai hatalom. Alkotmánytörténeti szempontból ez a liberális polgárság alkotmányos eszméinek győzelmét, és a gyakorlatban való kiteljesedését jelentette: az elkövetkezendő korszak jellemző állam- és kormányformája immár az alkotmányos monarchia lett, amelyben az uralkodói hatalomnak valóságos alkotmányos korlátai voltak, sőt, a politikai hatalom tényleges gyakorlása fokozatosan kikerült az uralkodó kezéből. Anglia, Franciaország és Belgium alkotmányos rendszerének intézményeit vagyoni és műveltségi cenzusok védelmezték; bár a például Párizsban a barikádokat, mint az utcai harcok hatékony eszközét ekkor „divatba hozó” munkásságra, valamint a parasztságra és a kispolgárságra szükség volt az addigi, legitimista abszolút monarchiák megdöntéséhez, az

újjáalakuló politikai intézményrendszer e tömegek számára nem adott politikai képviselőket, illetve képviselői intézményeket.

2.2. Az európai perifériák despotikus uralmi rendszerei

A történeti fejlődés szempontjából Európa periférikusnak tekintett birodalmai, a cári Oroszország és az Ottomán Birodalom olyan despotikus kormányzatú államok voltak, amelyek bár az uralkodó egyszemélyi, korlátlan hatalmán alapultak, mégsem szokták a nyugat- vagy közép-európai abszolút monarchiákhoz sorolni őket. Ennek elsősorban az az oka, hogy társadalomfejlődésük során nem alakultak ki azok az intézmények a rendiségtől a területi autonómiáig, amelyeknek olyan nagy szerepük volt Európa nagyobb részén az abszolutizmust követő polgári átalakulásban. Sőt, az Ottomán Birodalmat muzulmán vallása, kultúrája és despotikus kormányzása miatt Európában jobbra nem tartották a kontinens részének, annak ellenére sem, hogy már a XIX. század első felében, II. Mahmud uralkodása (1808–1839) idején voltak bizonyos modernizációs törekvések, II. Abdul Hamid szultán idején pedig, 1876-ban írott alkotmányt fogadtak el, s balkáni területei, illetve befolyása révén régóta jelentős mértékben alakította Európa délkeleti részének történetét. Kétségtelen, hogy a birodalom társadalmi szerkezete és kormányzati intézményei jelentős mértékben különböztek a nyugat-európai mintáktól, ennek ellenére az uralkodóház után Oszmán Birodalomnak is nevezett állam „despotizmusa” itt sem jelentette az uralkodó korlátlan hatalmát, belpolitikai küzdelmei pedig sok hasonlóságot mutatnak az európai abszolutizmusok utolsó évtizedeinek utóvédharcaihoz. Mégis, az erősen központosított államszervezetben az uralkodói hatalom hagyományos támaszai, a katonai és a bürokratikus hierarchia, valamint az egyházi *establishment* nem hozták létre a kontinens központosított monarchiáiban szokásos hatalmi szerveket, a birodalom fokozatos kiszorulása Dél-Kelet-Európából (mely már a XIX. század elején megkezdődött), valamint kontinentális nagyhatalmi szerepének folyamatos csökkenése pedig (sajátos társadalmi szerkezetével és kulturális hagyományaival együtt) nem kedveztek a nyugati típusú modernizációs kísérleteknek, amelyek – többszöri próbálkozás után – csak felülről végrehajtva, a XX. század első felében vezettek sikerre, jóllehet ez akkor sem jelentette a parlamentáris kormányzás kialakulását.

Mindez részben a cári Oroszország fejedelmi despotizmusára is igaz, amit többnyire – uralmi rendszerének bizonyos vélt vagy valós ázsiai vagy keleti jellemvonásai alapján – ugyancsak

nem szoktak a jellegzetesen európai hagyománynak tartott abszolút monarchiák közé sorolni. Az biztos, hogy – rendi társadalom hiányában – itt sem alakultak ki a rendi képviselet olyan tradíciói, amelyek alapján később, az abszolút uralkodói hatalom hanyatlásával erős népképviseleti intézmények jöhettek volna létre. Így az első orosz parlament, a *Duma* csak 1905-ben alakult meg, miután II. Miklós cár az 1905. évi forradalom miatt kénytelen volt hozzájárulni a megalakításához. 1900-ban Európában csak Nagy-Britanniának, Magyarországnak és Oroszországnak nem volt írott alkotmánya, de amíg az első kettőnek több évszázada ténylegesen működő íratlan vagy történeti alkotmánya volt, az erősen központosított cári Oroszországban fel sem merülhetett az uralkodói hatalom alkotmányos korlátozása.

A kérdés valójában még messze nem a parlamentáris kormányzás bevezetése, hanem egyáltalán a cárizmus alkotmányos korlátozása volt, amire az egész általam vizsgált korszakban csupán néhány sikertelen kísérlet történt.

Alapvetően mindkét országban a polgári fejlődés hiánya vagy a polgárosodás elmaradása vagy legalábbis megkésettisége (jellemző módon többé-kevésbé csak ez a két ország volt egész Európában, amelyeket nem érintett az 1848-as forradalmi hullám) volt az oka annak, hogy nem volt reális lehetőség a parlamentáris kormányzás kialakulásának, sőt, az uralmi rendszer alkotmányos korlátozására tett kísérletek is sikertelenek maradtak.

2.3. Alkotmányos monarchiák

Amikor Angliában a XVIII. és a XIX. század fordulója körül a kabinetrendszerű kormányzás legfontosabb intézményei kialakultak illetve elismerést nyertek, Európa a francia forradalomtól, majd a napóleoni háborúktól volt hangos. A francia forradalmi alkotmányozási modell az írott alkotmányra épült, intézményesítette az alkotmányos monarchiát és a hatalmi ágak elválasztását, valamint beemelte az alkotmányba a legfontosabb szabadságjogokat. Ez az alkotmánygondolat a forradalmi hadak, majd Napóleon hódításai révén viszonylag gyorsan elterjedt Európában, különösen az 1791-es és az 1795-ös alkotmányok mintáinak közvetítésével, illetve követésével. Így a francia forradalmi alkotmányokat követő első alkotmányozási hullám a napóleoni háborúkhoz kötődik, vagy úgy, hogy Napóleon adott alkotmányt a meghódított országoknak, vagy épp a megszállás elleni nemzeti ellenállási

mozgalom eredményeként fogadtak el alaptörvényeket (ilyen volt például az 1808-as spanyol, az 1809-es svéd alkotmány, az 1812-es ún. cádizi, vagy az 1814-es norvég alkotmány).

Az 1812. évi ún. cádizi alkotmány az első forradalmi francia alkotmányt másolta; érdekes módon a Napóleon által adott királlyal és bonapartista alkotmánnyal szemben. Az alkotmány csak általánosságban foglalkozott az emberi jogokkal (deklaráta például a szolgaság eltörlését, a szabadságot, a tulajdonjogot és „az egyének egyéb törvényes jogait”), hatalmi rendszere pedig a kor körülményei között kifejezetten progresszív volt a korlátozott és örökletes monarchia gondolatával, a népszuverenitás és a hatalommegosztás elismerésével és egyben gyakorlásával: a törvényhozó hatalmat például megosztotta a *Cortes* (parlament) és az uralkodó között. A végrehajtó hatalom a király kezében volt, de számos kérdésben szüksége volt az Államtanács (*consejo de Estado*) jóváhagyására. Az alkotmányos monarchia azonban Spanyolországban nem szilárdult meg, s a kormányzás hamarosan visszatért a hagyományos abszolutisztikus formájához; előbb a liberális nemesség és a despota VII. (Bourbon) Ferdinánd király közötti,⁴² később, az uralkodó 1833-as halálát követően pedig a trónért folytatott dinasztikus küzdelem akadályozta az alkotmányos monarchia működését.

Az 1791-es francia alkotmány jelentette a mintát a Svédországgal perszonálunióban élő Norvégia 1814. évi alkotmánya számára is. Az ún. eidsvöldi alkotmány számunkra különösen azért lehet érdekes, mert megalkotásának közvetlen oka, illetve alapvető célja az volt, hogy a korábbi több évszázados dán fennhatóság után megakadályozza az ország teljes beolvasztását a Svéd Királyságba.⁴³ Norvégia ugyan kénytelen volt elfogadni a svéd uralkodót saját államfőjének, cserébe az ország független kormányzásának biztosításáért és területi oszthatatlanságának elismeréséért.

Az alkotmány szerint – amelynek nem volt külön alapjogi része – a monarchia korlátozott és örökletes volt. Elismerte a népszuverenitás elvét, kimondva, hogy a hatalom a népet illeti, amely azt képviselői útján gyakorolja. A végrehajtó hatalmat azonban a király gyakorolta, akinek fel kellett esküdnie az alkotmány és a törvények megtartására. Az uralkodó választotta ki minisztereit és első miniszterét. A királynak a törvények tekintetében csak felfüggesztő hatályú vétőjoga volt, s minden aktusát ellenjegyeznie kellett valamelyik miniszternek.

⁴² A cádizi alkotmányt egy ízben, az 1820. évi felkelés hatására VII. Ferdinánd – aki trónra lépésekor, 1814-ben hatályon kívül helyezte – kénytelen volt újra érvénybe léptetni. Az abszolutista kormányzást végül Franciaország beavatkozásával állították helyre 1823-ban.

⁴³ HAWGOOD, John: *Modern constitutions since 1787*. MacMillan and Co. Ltd., London, 1939. 54.

Spanyolország és Norvégia azonban nem tartoztak az európai közjog-fejlődés fősodrába; alkotmányaik csekély, vagy semmilyen figyelmet nem keltettek a kontinensen. Talán épp emiatt születhettek meg, számos olyan értéket – köztük az alkotmányos monarchia kormányformáját – képviselve, amelyek Európa legtöbb országában ekkor – a nagyhatalmak legitimista szövetsége miatt – nemigen jöhettek szóba.

A Napóleon felett győztes államok által 1814–1815-ben Bécsben létrehozott kongresszusi rendszer visszaállította a francia hódítás előtti hagyományos uralkodói dinasztiák hatalmát, s politikai és közjogi értelemben is a jogfolytonosság, a legitimizmus helyreállítására törekedett.⁴⁴ Mégsem lehetett többé visszaállítani az *ancien régime* uralmi formáit, nemcsak Franciaországban, hanem Európa többi részén sem. Ennek egyik legfőbb jele az írott alkotmányok elterjedése, s hagyománnyá válása, igaz, lényegesen más tartalommal, mint a napóleoni korszakban. A restauráció „legitimista” alkotmányainak tipikus képviselője az 1814. évi francia *Charte octroyée* volt, de e típus elterjedésében nagy szerepet játszott a *Bundesakte*, vagyis a Szövetségi Okmány, mely a német államok számára írt elő – a restauráció szellemének megfelelő – alkotmányozási kötelezettséget. De hasonló alapelveken nyugvó alkotmány született például Lengyelországban vagy Hollandiában is, s csupán a szélsőségesen reakciós országokban maradt el írott alkotmány kiadása (így például Nápolyban és a Pápai Államban).

Ezeknek az írott alkotmányoknak az volt az egyik legfőbb funkciója, hogy biztosítsák a hagyományos fejedelmi hatalomgyakorlás lehetőségét. Valamennyi oktrojált, azaz a fejedelem által adományozott alaptörvény volt, hiszen az isteni alapú királyi hatalom aligha ismerhetett volna el egy rajta kívüli alkotmányozó hatalmat. (Az egyetlen kivételt az 1819. évi württembergi alkotmány jelentette, mely preambuluma szerint a király és a rendek megállapodásának eredményeként született, vagyis az uralkodó hatalma nem pusztán *machina ex Deo*, azaz isteni cselekmény volt.) Államszerkezeti rendszerükben a király a végrehajtó hatalom legfőbb letéteményese, aki az országgyűléssel legalábbis egyenrangú részese a törvényhozó hatalomnak is. Az arisztokratikus, születési alapon felépülő felsőházak és a politikai jogok korlátozottsága biztosította a társadalom hagyományos uralkodó rétegeinek hatalmát. Mindezzel együtt a reakció korszakaként is jellemezhető évtizedek nem jelentették, és nem is jelenthették volna az *ancien régime*hez való visszatérést. Már önmagában az írott alkotmányok kibocsátása is különleges újdonság volt. Ugyan nem ismerték el a

⁴⁴ HAWGOOD: *i.m.* 93.

népszuverenitás elvét – inkább annak tagadása volt jellemző rájuk –, ám nem is kísérleteztek a rendi gyűlések visszaállításával; az alsóházak szűk választójog alapján létrehozott törvényhozó kamarák voltak. Lehetetlen lett volna a forradalmi időkben eltörölt feudális kötöttségek és intézmények restaurálása is; legfeljebb a még meglévők lebontásának folyamata lassult le, például a német fejedelemségekben. Bizonyos politikai jogok megjelentek, mint például a sajtó- vagy a gyülekezési szabadság, bár ezek érvényesülése számos alkalommal megkérdőjeleződött.

Az egyik legjelentősebb hatású korabeli alkotmány a már említett 1814. évi francia *Charte* volt – megjelölésében szándékosan kerülve ugyanakkor az alkotmány elnevezést –, melynek közjogi rendszere valamifajta „alkotmányos abszolutizmusnak” nevezhető inkább.⁴⁵ A Bourbon-restauráció alkotmányának preambuluma a király legfőbb kötelességét abban jelölte meg, hogy őrizze meg a korona jogait és privilégiumait; a népszuverenitás a forradalmi közelmúlt miatt szóba sem jöhetett a helyreállított monarchia legitimációs bázisaként.⁴⁶ A végrehajtó hatalmat egyedül a király gyakorolta, aki „az állam legfőbb vezetője” volt. Jóllehet a szöveg a minisztereket felelősnek nevezte, megbízatásuk csakis az uralkodó bizalmától függött. A király a törvényhozó hatalom részese is volt; az ugyanis megoszlott a korona, a *peerek* kamarája (vagyis a felsőház) és a képviselőház között. A király és a nemzetgyűlés viszonyában azonban az előbbi szerepe volt domináns; törvényt például csak a király kezdeményezhetett, akinek ráadásul befolyása volt a felsőház összetételére is.

A francia alkotmánylevélben intézményesített, az uralkodói hatalom által dominált „alkotmányos” monarchiához hasonlítottak azok az alkotmányok, amelyeket a német fejedelmek az 1815. évi Szövetségi Okmány alapján adtak ki. Maga a *Bundesakte* nem volt alkotmány, mivel a Napóleon által megszüntetett Szent Római Birodalmat nem állították vissza, hanem helyén egy 38 államból álló konföderációt alapítottak. A Szövetségi Okmány azzal, hogy minden német államra alkotmányozási kötelezettséget rótt, olyan folyamatot indított el, amely számos állam számára addig ismeretlen volt, mások pedig csak a tervekig jutottak el; a *Bundesakte* előtt az egykori birodalom területén csupán Bajorországnak (mely 1808-ben elsőként fogadott el – bonapartista – alkotmányt), Vesztfáliának, a Frankfurti

⁴⁵ MEZEY-SZENTE: *i.m.* 527. Hawgood szerint a *Charte* ahelyett, hogy az *ancien régime*-t akarta volna restaurálni, inkább alkotmányos jelleggel ruházta fel. HAWGOOD: *i.m.* 103.

⁴⁶ Az alkotmányt alighanem maradandónak szánták, amit az is mutathat, hogy az alkotmányszöveg nem rendelkezett módosításának lehetőségéről. Nincs azonban kifejezett nyoma annak, hogy a *Charte*-t *lex in perpetuum valitura*-nak, azaz örök érvényű törvénynek tekintették volna. Lásd ehhez BORNHAK, Conrad: *Genealogie der Verfassungen*. M. & H. Marcus, Breslau, 1935. 48.

Nagyhercegségnek és a kicsiny Szász-Weimar-Eisenachnak volt alaptörvénye, míg 15 fejedelemségben (például Hannoverben vagy Nassauban) 1810 és 1815 között alkotmánytervek születtek, vagy – mint Württembergben – az uralkodó már kifejezte szándékát, hogy alkotmányt adjon népének. Ezen államok többsége a Német Konföderáció létrejötte után aztán meg is alkotta az uralkodó által oktrojált alkotmányát: Weimar, Frankfurt, Bréma szabad városok már 1816-ban, Bajorország, Baden és Nassau 1818-ban, Württemberg és Lippe tartomány 1819-ben, Hessen-Darmstadt pedig 1820-ban. Ezek az alkotmányok a Szent Szövetség nagyhatalmainak szándékai szerint minden hatalmat az uralkodó kezébe helyeztek, akinek személye szent és sérthetetlen volt, s aki egyaránt uralkodott és – az általa kinevezett minisztereken keresztül – kormányzott. A törvényhozások általában kétkamarások voltak, amelyek felsőházában elsősorban a földbirtokos arisztokrácia képviselői születési vagy kinevezési alapon, illetve az általuk elfoglalt hivatalok szerint foglaltak helyet, míg az alsóház jobbára a városi polgárságot reprezentálta. Bár ezek az országgyűlések petíciós jogot, a törvényhozásban pedig közreműködői jogosítványokat kaptak, s az adókhoz is hozzá kellett járulniuk, de maguk nem rendelkeztek törvénykezdeményezési joggal, és semmilyen közjogi befolyásuk nem volt a fejedelem minisztereinek kiválasztására.

Bizonyos értelemben ebbe a sorba tartozik a Németalföldi Királyság (Hollandia) 1815. évi alkotmánya is. Németalföldnek még a napóleoni hódítások korában három francia mintájú alkotmánya is született (1798-ban, 1801-ben és 1805-ben), amelyek valamifajta korai alkotmányos államot rögzítettek, francia befolyás alatt. A nagyhatalmak (Orániai-Nassau) I. Vilmos uralkodása alatt 1815-ben hozták létre az egységes holland királyságot a hagyományos észak–déli megosztottság megszüntetésével, s új alkotmány elfogadásával. Az 1815. évi holland alkotmány, illetve az alkotmányos monarchia kormányformájának sajátossága az volt, hogy az uralkodói hatalom korlátozásának biztosítása mellett a vallásilag és gazdaságilag is megosztott északi és déli provinciák együttélését is garantálnia kellett. Hollandia ugyanis 1815-től egységes és centralizált királyság volt, ami legalábbis jelentős változást jelentett a XVI. század óta meglévő elkülönültséghez képest a laza, inkább konföderációs államalakulatként létező északi, és a Habsburgok spanyol-ágának uralkodása alatt élő déli provinciák között. Ennek volt az egyik biztosítója a kétkamarás parlament, a *States-General* második háza, amelyben egyenlő képviselete volt az északi és a déli provinciáknak úgy, hogy tagjait nem a nép, hanem a rendi alapon működő provinciális

gyűlések választották. Az első kamarába⁴⁷ az uralkodó a „királyság vezető személyiségei” közül határozatlan számban élethossziglan nevezhetett ki tagokat, így a parlament csak csekély ellensúlyt jelenthetett a fejedelmi hatalommal szemben, amit egyébként más rendelkezések (mint például a tíz esztendőre szóló költségvetés) is biztosítottak. A végrehajtó hatalom a király kezében volt; e korlátozott monarchia azért is minősíthető „korainak” vagy kifejeletlennek, mert a király még személyesen, csupán egy tanácsadó szerepkörű Államtanács segítségével kormányzott,⁴⁸ aktusai pedig nem szorultak ellenjegyzésre.

A XIX. század első harmadának említett alkotmányai a korai alkotmányos monarchiák közjogi rendszerét intézményesítették. Ez a kormányforma történetileg átmenetet jelentett az abszolút királyságok és a kifejlett alkotmányos vagy korlátozott monarchiák, sőt, mint látni fogjuk, egyes esetekben a parlamentáris monarchiák első megjelenési formái között.⁴⁹

Az alkotmányos monarchia klasszikus korszakában, azaz a XIX. században olyan kormányzati rendszert jelentett, amelyben ugyan a végrehajtó hatalom az uralkodó kezében maradt, ám a király e hatalmát csak az alkotmánynak megfelelően, alkotmányos korlátok között gyakorolhatta. „Egy alkotmányos fejedelem nem tartozik felelősséggel a népnek, hanem működésköre a törvények által van megszabva; nem tehet szabadon tetszése szerint, hanem az alkotmányos gyakorlat elismert szabályai, és a birodalom azon alaptörvényei szerint kell uralkodnia, melyek az állam minden egyes polgárának jogait és kötelességeit is meghatározzák” – jellemezte ezt a kormányformát Alpheus Todd a XIX. században. A szuverenitás forrásaként egyre inkább (bár, mint ahogy láttuk a német fejedelemségeknél, nem mindenütt) a népet tekintették, vagyis a közhatalmat már nem isteni akaratra, hanem a

⁴⁷ Európában a XIX. században még a tradicionális arisztokrácia többnyire saját jogú képviselőt neveztek „első kamarának”, s a népképviselői házak voltak a „második” kamarák.

⁴⁸ 1823-ban ugyan egy királyi rendelet Minisztertanácsot hozott létre, annak azonban nem volt lényeges szerepe. CAENEGEM: i.m. 233.

⁴⁹ „Az alkotmányosság, s annak alkotmánytípusainak időszaka azzal kezdődött, hogy az uralkodók abszolút hatalmát a nép, és – mindenekelőtt – a népképviselőlet írásban rögzített jogai korlátozták.” MENER, Christian-Friedrich: *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit. Eine Einführung in die Grundlagen*. C. F. Müller Juristische Verlag, Heidelberg, 1993. 117. Egy másik, az enyémtől eltérő értelmezés keretei között nagyobb történeti léptékben értelmezi az alkotmányos monarchia mint kormányforma jelentőségét az európai közjogtörténetben a német Ernst-Wolfgang Böckenförde, aki szerint az alkotmányos monarchia csak történeti legitimitás nélküli átmeneti konstrukció volt az alkotmánytörténetben, a régi monarchikus uralom és a XX. századi modern demokratikus, képviselői rendszerek között. BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang: *Der deutsche Typ der konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert*. In W. Conze (Hrsg.): *Beiträge zur deutschen und belgischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert*. Stuttgart, 1967. 91. Véleményem szerint azonban az alkotmányos monarchia a maga korában bizonyosan nem kevésbé volt legitim, mint például korábban az abszolút, vagy később a parlamentáris monarchia, másrészt a máig uralkodó parlamentáris kormányforma kialakulásáig bizonyos értelemben minden kormányzati rendszer „átmeneti” volt abban az értelemben, hogy jellegét tekintve eltért az előző és az ezt követő kormányformáktól; átmeneti természetének ezért önmagában nincs analitikus jelentősége.

nép felhatalmazására vezették vissza. Az alkotmányos monarchiában általában a hatalmi ágak elválasztásának elve és gyakorlata is megjelent, még akkor is, ha az uralkodó képes volt megtartani bizonyos jogköröket minden hatalmi ág vonatkozásában. Alkotmányos államban az alkotmány többnyire az absztrakt alkotmányozó hatalom akarata, amely a valóságban azt jelenti, hogy azt a törvényhozás, valamely speciális, egy alkalomra összeülő képviseleti szerv (alkotmányozó nemzetgyűlés) és/vagy a nép alkotja meg. A korai, vagy klasszikus alkotmányos monarchiáknál azonban még gyakori volt, hogy a szuverén királyi hatalom korlátozását előíró alkotmányt még maga az uralkodó hirdette ki; a metternichi kongresszusi rendszerben még ez volt a gyakoribb megoldás, sőt Németországban még az 1871. évi birodalmi alaptörvény is ilyen oktrojált alkotmány volt.

Mindenesetre az alkotmányos monarchiák már elindultak azon az úton, amely később Európa nagy részén a parlamentáris kormányzáshoz vezetett, s az uralkodói hatalom gyakorlásának – a korlátozott választójog alapján választott alsóház tényleges törvényalkotó hatalma, a fejedelmi aktusok ellenjegyzéshez kötése, valamint bizonyos politikai jogok biztosítása révén – intézményes korlátokat szabtak.

2.4. Átmeneti kormányformák

A XIX. század első felében Európában számos, az államiság különböző fokán álló alakulat létezett, s a kontinens politikai, vallási, kulturális és nemzeti-etnikai sokszínűsége a kontinens országainak kormányzati rendszereiben is tükröződött. Ezért nem lehetséges a korszak valamennyi kormányzati rendszerét néhány általános kategóriába – az abszolút, az alkotmányos és a parlamentáris monarchiák illetve köztársaságok közé – sorolni. Számos olyan kisebb-nagyobb entitás létezett például az itáliai városállamoktól a német egyházi fejedelemségekig, amelyek az állami lét illetve önállóság különböző fokán álltak, s történeti hagyományaik, méretük vagy egyszerűen csak pillanatnyi státusuk alapján az uralkodó korabeli kormányzati formák többféle alkotmányforma intézményi sajátosságát elegyítették saját intézményi rendszerükben vagy hatalomgyakorlásuk során. Nyilván nincs lehetőség, de szükség sem ezek részletes számba vételére. Néhány országban azonban olyan „átmeneti” kormányzati rendszer alakult ki, amelyek elvileg alternatívát jelenthettek a későbbiekben a parlamentáris kormányformával szemben, vagy éppen annak sajátos válfajának kifejlődéséhez vezethettek. Mégis, épp e változatosság jellemzése céljából egyes sajátos formációkat

érdeemes kiemelni, így a különleges svéd rendi-alkotmányos monarchiát, mely vegyítette a rendi állam megmaradt elemeit a korlátozott monarchia közjogi garanciáival, és a svájci kollegiális kormányformát, mely 1848-tól – többé-kevésbé tudatosan – vegyítette az európai parlamentáris és az észak-amerikai elnöki rendszer jellemzőit.

Svédországban III. Gusztáv felvilágosult monarchiája (1771–1792) után az 1809-ben elfogadott első írott svéd alkotmány alapján a király már nem gyakorolhatott olyan despotikus hatalmat, mint az előző évtizedekben. Mert bár az alkotmány szerint a király továbbra is egyedül kormányzott, ám azt az államtanács véleményének kikérésével tehetette, s tiszteletben kellett tartania az alattvalók bizonyos, immár az alaptörvényben is elismert jogait (mint például az önkényes fogva tartás tilalmát, a vallásszabadságot és a magánlakás sérthetlenségét). Rendelkezéseit a megfelelő miniszternek kellett ellenjegyeznie, aki elvileg megtagadhatta azt, ha az uralkodói aktust alkotmánysértőnek találta.

A törvényhozás (*Riksdag*) az 1809-es alkotmány után is megőrizte alapvetően rendi jellegét, hiszen négykamarás maradt, s az egyes kamarák továbbra is saját rendjüket képviselték. A *Riksdagot* legalább öt évente össze kellett hívni. További garancia volt, hogy az adók és a kölcsönök megszavazása a rendek kizárólagos joga volt, s az állami bevételeket is csak a rendi gyűlés által előzőleg jóváhagyott célokra lehetett fordítani. A törvényhozó hatalom nagyjából egyenlő mértékben oszlott meg a király és a rendi parlament között: lényegében mindkettejüknek abszolút vétőjoga volt. Az alkotmánymódosításhoz egyaránt szükség volt az uralkodó, és a rendek külön-külön történő hozzájárulására.

Az alkotmány érintetlenül hagyta az addigi, megmaradt rendi kiváltságokat – megváltoztatásuk csak az érintett rend jóváhagyásával történhetett. A *Regeringsformnak* nevezett alkotmányt még 1809-ben és 1810-ben több ún. organikus törvény egészítette ki, ami azt jelentette, hogy a törvényhozásról, az öröklési rendről és a sajtószabadságról külön, alkotmányerejű törvényeket fogadtak el.

A svéd alkotmány Európában csak csekély figyelmet kapott. Ennek nem csak az volt az oka, hogy Svédország nem volt nagyhatalom, hanem az is, hogy az alkotmány által kiépített korlátozott monarchia ellenére, annak rendies jellege, és speciális, négykamarás rendi parlamentje már az alaptörvény megszületése idején sem számított modernnek. Ennek ellenére az alkotmány Svédország számára hosszú időre kormányzati stabilitást hozott, s megfelelő közjogi keretnek bizonyult a kormányforma folyamatos modernizálása

szempontjából is. Ez lehetett az oka, hogy az általam vizsgált korszakban végig a legrégebbi hatályos írott európai alkotmánynak számított.

A Svájci Konföderációban, melynek gyökereit 1291-ig szokták visszavezetni,⁵⁰ a nemzetállamiság első önkéntes kifejeződése az 1848. szeptemberi alkotmány volt (a korábban, 1798-ban létrehozott Helvét Köztársaság megalapítását a francia megszállás kényszerítette ki). Svájc kialakulása óta köztársaság volt, a XIX. század közepe óta szövetségi államszerkezetben, bár az állam hivatalos neve szerint – a történelmi tradíciók nyomán – konföderáció (*Eidgenossenschaft*) volt. A svájci államjogi felfogás szerint a kantonok ún. korlátozott állami minőséggel, azaz szuverenitással rendelkeztek,⁵¹ amelynek alapján széles körű autonómiájuk volt. Bár a szövetségi törvényeket javarészt a kantonok közigazgatása hajtotta végre, az alkotmány az amerikainál is erősebb szövetségi végrehajtást intézményesített. A központi kormányzat szervezete és működése Európában egyedülálló volt – történetileg talán a francia forradalom direktóriumi kormányzatához, vagy a rövid életű Helvét Köztársaságéhoz hasonlítható. A szövetségi végrehajtó hatalom élén a Szövetségi Tanácsnak (*Bundesrat* vagy *Conseil fédéral*) nevezett hét tagú, a két ház által közös ülésen három évre választott testület állt. A Tanács tagjai nem lehettek egyidejűleg parlamenti képviselők, s ugyanabból a kantonból csak egy tag kerülhetett a testületbe. Semmilyen más kormányformához nem hasonlított az a megoldás, mely a Tanács elnökletét rotációs alapon helyezte; az országgyűlés egy-egy évre a Szövetségi Tanács tagjai közül elnököt – aki gyakorlatilag egy személyben volt állam- és kormányfő – és alelnököt választott, akiket azonban az esztendő lejárta után nem lehetett azonnal újraválasztani. A Tanács megbízatási ideje alatt nem viselt politikai felelősséget. Ez a kormányzati rendszer tehát bizonyos elemeiben egyaránt hasonlított a parlamentarizmushoz és az elnöki rendszerhez is, ám lényeges jellemzőit tekintve mindkettőtől különbözött is – megközelítés kérdése ezért, hogy azt a két klasszikus kormányforma közti közvetítő, „vegyes” kormányzati rendszernek, vagy azok mellett külön formációként értékeljük.⁵² Ugyancsak 1848-ig visszanyúló tradíció volt,

⁵⁰ RIKLIN, Alois: Schweizerisches Staatsverständnis. In Häberle, Peter (Hrsg.): *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Band 52*. J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 2004. 459.

⁵¹ HÄFELIN, Ulrich–HALLER, Walter: *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*. Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich, 1998, 50–52.

⁵² E vegyes kormányforma oka alapvetően a kantonok függetlensége és a konföderáció központosító érdekei közti kompromisszum volt; egyebekben Svájcban is adottak lettek volna a parlamentáris kormányzás feltételei, miután szövetségi szinten és a kantonok többségében is kialakultak az ideológiai különbségeken alapuló pártok. Az 1848-as alkotmány kérdése például úgy osztotta meg a kantonokat, hogy mindegyik kanton, amelyik elutasította, katolikus többségű volt; a szövetségi törvényhozás mindkét parlamenti kamarájában pedig a liberális többség ellenzéke a katolikus konzervatív párt volt.

hogy a Szövetségi Tanács tagjait mindig ugyanazon pártokból választották, aminek eredményeként nem volt lehetőség a kormány és az ellenzék közti politikai váltógazdálkodásra, hiszen nem volt külön ellenzék, mert minden fontosabb párt benne volt a kormányban.

A svájci kétkamarás rendszer szimmetrikus volt, ami azt jelenti, hogy a két ház egyenlő jogokat gyakorolt a törvényalkotásban.

Az 1848-as alkotmány alulról létrehozott, a kantonok alkujának eredményeként megszületett, az egységes nemzetállamiság és a partikularizmus közötti kompromisszum volt. Az amerikai föderalizmus sikere ösztönzőleg hatott a szövetségi állam számára,⁵³ a kantonális önállóságnak azonban több évszázados hagyománya volt (később az alkotmány 1874-es átfogó módosítása alapvetően nem változtatott ezen a vegyes kormányzati rendszeren).

Összefoglalva tehát a XIX. századi európai kormányformák vázlatos áttekintését, azt mondhatjuk, hogy a század alkotmányos küzdelmei a kontinens jelentős részén megteremtették a parlamentáris kormányzás előfeltételeit.

A XIX. századi Európa meghatározó államformája a monarchia volt; tulajdonképpen a kormányformákat is ehhez képest határozták meg,⁵⁴ s minden más állami alakzat – leginkább a svájci konföderáció republikánus formája, az egyházi államok, valamint a kicsiny városköztársaságok és más vegyes formációk – csak kivételeknek számítottak. A köztársasági államforma az európai közjogi és politikai köztudatban sokáig még a forradalmi anarchiát jelentette, s leginkább csak az 1870 utáni (harmadik) francia köztársasággal nyert elismerést, mint az államiság olyan kerete, amely tartós politikai és gazdasági fejlődést képes biztosítani.

Az 1815 és 1848 közötti időszakot a reakció és a nemzeti liberális alkotmányosság közötti küzdelemként foghatjuk fel, amelyben, mint láttuk, azért az utóbbi is aratott részsikereket. Míg a restauráció erői szerint csak a vallási értékeken nyugvó, a hagyományos dinasztikus öröklési renden alapuló abszolút monarchiák legitimek és képesek fenntartani a rendet és a békét Európában, addig a jelentős részben ekkor kialakuló szabadelvű tradíció írott alkotmányra, korlátozott uralkodói szuverenitásra, és – egyre hangsúlyosabban – nemzeti önállóságra törekedett, amelyben érvényesülnek a klasszikus szabadságok és a tulajdon

⁵³ HAWGOOD: *i.m.* 439.

⁵⁴ Lásd például: HATSCHEK, Julius: *Allgemeines Staatsrecht auf rechtsvergleichender Grundlage. I. Das Recht der modernen Monarchie.* Goschen'sche Verlagshandlung, Leipzig, 1909. 12. Hatschek szerint a monarchiáknak három formája van: az abszolút, az alkotmányos és a parlamentáris monarchia, amelyek között csak az uralkodói hatalom jellege tesz különbséget.

szentségének elve. Láttuk, hogy az alkotmányos intézmények mintái adottak voltak, a korábbi forradalmi hullámok tapasztalatai pedig azt is megmutatták, hogy a hasonló törekvések hogyan vihetők keresztül.

Az áttörést az 1848-as forradalmak hozták, amelyek számos országban, de különösen Európa középső részén összekötötték a nemzeti-nemzetállami törekvéseket és az alkotmányos mozgalmak követeléseit, jelentős változásokat eredményeztek a kormányzás alkotmányos keretek közé szorítását illetően még ott is, ahol magát a fegyveres felkelést leverték, s ideig-óráig helyreállították az abszolutisztikus uralmat. E forradalmak vezető erői a köznemesség és a polgárság voltak, talán csak annyi különbséggel a korábbiakhoz képest, hogy immár a középosztály alsóbb rétegei is csatlakoztak az alkotmányos követelésekhez, s később – főleg a választójog kiszélesítésével és az ipari fejlődés fellendülése következtében – ők is részesültek a forradalmi vívmányokból. A 48-as alkotmányos és nemzeti mozgalmak sikere volt a piemonti *Statuto*, az 1848-as holland alkotmányrevízió, az 1848-as svájci szövetségi alkotmány, az 1849-es dán alkotmány elfogadása, melyek ugyan megoldásaikban nem hoztak újat az európai konstitucionalizmusba, ám általuk újabb fontos európai régiókra terjedt ki a képviseleti illetve az alkotmányos kormányzás elve. Bár a nemzeti szabadelvűség és a forradalmi alkotmányozás talán legtisztább és legszebb formái, a magyar áprilisi törvények és az 1849. évi német frankfurti alkotmány nem éltek túl a forradalom bukását, olyan mintákat teremtettek Közép-Európában, amelyekhez később bármikor vissza lehetett nyúlni. A forradalmak leverését követően hasonló történt, mint Napóleon bukása után: nem lehetett többé visszatérni a forradalom előtti hatalomgyakorláshoz, vagy legalábbis az ilyen kísérletek – például a Habsburg Monarchiában – nem bizonyultak tartósan sikeresnek. Oroszország és Törökország kivételével még olyan országokban is kiadtak alkotmányt vagy legalábbis alaptörvényhez hasonló okiratokat, amelyek hagyományosan az európai reakció bástyái voltak, mint Ausztria vagy Poroszország. Ezek az alkotmányok alapelveikben és intézményeikben nem voltak az alkotmányfejlődésben élenjáró belga alkotmányhoz hasonlíthatók, mégis elmozdulást jelentettek az alkotmányos monarchia irányába.

A XIX. század második felében Európában már az alkotmányos rezsimek voltak többségben, amelyek az általános férfi választójogon alapuló modern képviseleti intézményeket alakítottak ki. Anglia főként választójogi és parlamenti reformjaival, valamint a kétpárti váltógazdálkodáson alapuló kabinetrendszer megszilárdításával befejezte alkotmányos rendszerének az új korszakhoz való igazítását; a sorrendben 13. francia alkotmány, az 1875-ös a köztársasági államforma mellett Franciaországban is lezárta azt a folyamatot, amely immár

elvezetett a parlamentáris kormányzáshoz, s jellemző, hogy még Törökország is liberális szellemű alkotmányt adott ki 1876-ban.

Mint láttuk, ezeknek az évtizedeknek a fejlődése hozta magával továbbá a nemzetállami gondolat győzelmét is, legalábbis azokban az országokban, amelyek kellően erősek voltak ahhoz, hogy saját nemzetállamiságukat elfogadtassák a nagyhatalmakkal. Így lett egységes állam Németország és Itália, így nyert kvázi-önállóságot Magyarország 1867 után az 1849 utáni neoabszolutizmust követően, s ekként jött létre az önálló Románia és Bulgária 1878-ban. Ám továbbra sem volt esélye a nemzeti önrendelkezésre az Osztrák-Magyar Monarchiában, a cári Oroszországban és az Oszmán Birodalomban élő kisebb népeknek, a nagyhatalmak szorításában, területileg szétszított Lengyelországnak vagy a mozdíthatatlannak tűnő cárizmus alatt élő balti népeknek.

Egy másik fejlődési irány volt az európai föderalizmus új hulláma, amit az 1867-es észak-német szövetség, majd a német föderalizmus 1871-es megvalósulása, az osztrák-magyar dualizmus létrejötte 1867-ben és a svájci szövetségi rendszer megújítása az 1874-es alkotmányrevízióval mutatott.

Ki kell emelnem továbbá a német jogállamiság, a *Rechtsstaat* gondolatát és gyakorlatát, mely a speciális német közjogi viszonyok között tartalmazott az angol *rule of law*-hoz igen hasonló követelményeket. Németországban a képviseleti kormányzás hiánya nem akadályozta meg a végrehajtó hatalom működésének jogi korlátok közé szorítását, bár, mint az 1860-as évek elejének parlamenti jóváhagyás nélküli költségvetései kapcsán láttuk, azért kivételek is voltak. A *Rechtsstaat* elvei azonban még a politikai értelemben autoritáriusnak minősíthető hatalomgyakorlás mellett is garantálták a polgárok számára a jogbiztonságot és a közigazgatással szembeni jogvédelmet.

Mindazonáltal a század utolsó két évtizedében az alkotmányozás vonatkozásában szinte alig történt valami; a krími háború lezárása óta a Balkán kivételével Európában sem nagyobb háború, sem forradalom nem volt. A nyugat-európai centrum országai a második ipari forradalom gazdasági fejlődésével és újabb gyarmatok szerzésével voltak elfoglalva, míg az Osztrák-Magyar Monarchia vagy Oroszország még elég erősnek mutatkoztak ahhoz, hogy óriási és sok nemzeti kisebbséget átfogó területükön fenntartsák a *status quot*.

Ez a fajta sajátos alkotmányos stagnálás 1905-től az első oroszországi forradalommal és az első *Duma* összehívásával, valamint Norvégia függetlenné válásával tört meg, s a közelgő háborúig hátralévő évek is Európa számos pontján kisebb-nagyobb alkotmányos változásokat

hoztak (mint például az 1911. évi brit alkotmányos válság vagy a köztársaság kikiáltása Portugáliában ugyanabban az évben). Ezek azonban nem ugyanazon alkotmányozási tendencia részeként történtek, s nem álltak egymással közvetlen összefüggésben.

A parlamentáris kormányzás szempontjából a XIX. század végétől az első világháborúig terjedő korszak mégis rendkívül kedvezőtlen periódus volt: a gazdasági válság, s a jelentős részben ennek nyomán felerősödő társadalmi problémák ugyanis megmutatták a XIX. századi liberális parlamentarizmus korlátait és a politikai rendszerek zártságát is. A parlamentáris kormányzás bizonyos értelemben nem volt más, mint a hagyományos arisztokrácia kiegyezése a liberális nemességgel, illetve – egyre nyugatabbra – a folyamatosan erősödő polgársággal.

3. A XIX. századi európai parlamentarizmus eszmétörténete

Általában Jean Bodin-től származtatják az államforma (*status rei publicae*) és a kormányforma (*ratio gubernandi*) egymástól való megkülönböztetését, amely értelmesnek találta a kormányzás formáinak megkülönböztetését attól függetlenül is, hogy egy államban ki a szuverén hatalom.⁵⁵ A kormányforma önálló értelmezése a XIX. század elejétől már általános volt, miután az angol és a francia polgári forradalom, majd a napóleoni hódítások után kialakított kormányzati rendszerek immár számos példát nyújtottak arra, hogy nem is annyira magától értetődő a király személyes kormányzása a monarchiában. Napóleon és az általa létrehozott rezsimek bukása után pedig Európa számos államában dönten kellett a kormányzás módjáról, még akkor is, ha a kiindulási pont a korábbi „legitim” dinasztikus hatalom restaurációja volt.

A kontinens parlamentáris rendszereinek kialakulásában jelentős szerepe volt annak, hogy a XIX. század első évtizedeiben Anglia nemzetközi presztízse jelentősen megnőtt. Ennek nemcsak az volt az oka, hogy a bécsi kongresszuson egyike volt új az európai békerendszert újrarendező négy nagyhatalomnak, s így jelentős befolyása volt az európai békerendszer fenntartásában, hanem sajátos kormányzási formája is, mely politikai stabilitást és gazdasági fejlődést biztosított számára. A korai angol parlamentarizmus előnyének tartották, hogy lehetővé tette a különböző hatalmi intézmények közötti harmonikus együttműködést.

⁵⁵ MEZEY-SZENTE: *i.m.* 504.

Tulajdonképpen egyedülálló példát mutatott az uralkodói hatalom békés visszaszorítására, ami a folyamatosan erősödő polgári középrétegek politikai igényei miatt amúgy is elkerülhetetlen volt. Az európai forradalmak korában különösen figyelemre méltó teljesítmény volt, hogy Anglia kormányzati rendszere folyamatosan erőszak és zűrzavar nélkül volt képes megvalósítani a hatalomváltást.⁵⁶ Ennek az volt a legfőbb feltétele, hogy a kormányon lévők ellenzéke lojális legyen a kormányformához, ami pedig csak oly módon volt elérhető, ha reális lehetősége volt arra, hogy maga is kormányra kerüljön. Az angol alkotmány minden olyan korszakon biztonságosan ment keresztül, amelyekben más nemzetek kormányformái elbuktak.⁵⁷ Az angol kabinetrendszer sikerrel alkalmazkodott a megváltozott körülményekhez, s például elég rugalmas volt ahhoz is, hogy befogadja Walest, létrehozza a skót uniót, majd integrálja Írországot is, azaz megfelelő kereteket nyújtott az Egyesült Királyság megalakításához.

A XIX. század első felében, sőt számos országban később is, vagyis abban a korszakban, amikor a hagyományos arisztokrácia hatalmi monopóliumát megtörték a középnemesség és a vagyonos polgárság politikai ambíciói, és további társadalmi osztályok, rétegek is önálló politikai követelésekkel léptek fel, vonzó volt az is, hogy a brit képviseleti rendszer csak lassan és fokozatosan demokratizálódott, folyamatosan megőrizve a vagyonos osztályok hegemoniáját.⁵⁸

Az 1815 és 1848 közötti időszakban azonban hatása még nem volt olyan erős, mint később, s nem is volt annyira ismert. Ezt az is mutatja, hogy maga a kifejezés sem volt általánosan elterjedt, s különösen nem alapult konszenzuson. A XIX. század első felében a legáltalánosabb meghatározás a képviseleti alkotmány volt, amin sokan az alkotmányos monarchiát értették, s csak a század közepétől, a parlamentáris kormányzás eszméjének szélesebb körű megismerésének és népszerűségének következményeként kezdték azt a parlamentarizmussal azonosítani. Sokak számára a képviseleti kormányzás csupán az abszolutisztikus vagy despotikus kormányzás ellentétpárja volt; konzervatív publicisták

⁵⁶ GREY: *i.m.* 26., 28. Grey szerint ugyan érezhető a kabinetrendszer tökéletlensége, ám még mindig ez a legjobb módszer a pártok közötti hatalmi vita eldöntésére. Ugyanott, 26.

⁵⁷ DICEY, Albert Venn: Will the Form of Parliamentary Government Be Permanent? *Harvard Law Review*, Vol. XIII. No. 2., June, 1899. 68.

⁵⁸ Earl Grey például azért is dicséri az angol kabinetrendszert, mert úgy demokratizálódott, hogy közben nem engedte, hogy a kormányzásban a demokrácia dominánssá váljon. GREY: *i.m.* 67.

például gyakran a népképviselői elvvel azonosították.⁵⁹ A parlamentarizmus vagy parlamentáris kormányzás elnevezése⁶⁰ még Angliában sem volt általánosan elterjedt, illetve a kabinetrendszer többféleképpen is jelölték. Így egyesek – a jelentősebb teoretikusok közül például James Burke és John Stuart Mill⁶¹ – az angol kormányformát „vegyes kormányzásnak” (*mixed government*) nevezték, s sokáig még szinonimként használták nemcsak a képviselői kormányzással (*representative government*), hanem a kabinet-, párt-, népi vagy felelős kormányzással (*cabinet, party, popular, responsible government*). Még azon szerzők közül is, akik a parlamentáris kormányzásról írtak, sokan más kifejezéseket használtak; Benjamin Constant és más teoretikusok például csak képviselői kormányról (*gouvernement représentatif*), nem pedig parlamentáris kormányzásról (*gouvernement parlementaire*) beszéltek.

Franciaországban csak a júliusi monarchia (1830) után terjedt el a parlamentarizmus kifejezés, miután a törvényhozást, melyet addig másként neveztek (*chambre* vagy *assemblée législative*) kezdték – angol mintára – „parlamentnek” hívni.⁶²

Németországban az 1840-es évektől kezdték a parlamentáris kormányzás elnevezést szórványosan használni, a „parlamentáris” jelzőt az angoloktól véve át, míg a képviselői kormány kifejezést inkább a franciából eredeztették.⁶³ Ugyanakkor még évtizedekig nem alakult ki egységes elnevezés.⁶⁴

⁵⁹ BEYME, Klaus von: *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*. R. Piper & Co. Verlag, München, 1970. 31.

⁶⁰ Megjegyzem, hogy mind a német, mind a magyar jogtörténetírásban számos szerző használta a „parlamentarizmus” megnevezést régmúlt korok törvényhozó gyűléseinek fejlődésével kapcsolatban. E fogalomhasználattal általában a rendi gyűlés kialakulását, vagy megerősödését szokták jellemezni, s nyilván nem a parlamentáris kormányzás közjogi értelmében használták ezt a kifejezést.

⁶¹ Mill azonban legismertebb elméleti munkájában a legjobb kormányformát „képviselői kormánynak” nevezi. MILL, John Stuart: *A képviselői kormány*. Ford. Jánosi Ferencz. Emich Gusztáv tulajdona, Pest, 1867.

⁶² A *parlement* ugyanis hagyományosan a királyi törvényszékeket jelentette Franciaországban.

⁶³ HUBER, Victor Aimée: *Die Opposition*. Halle, 1842, 25. Idézi: BEYME, Klaus von: Repräsentatives und parlamentarisches Regierungssystem. In Rausch, Heinz (Hrsg.): *Die geschichtlichen Grundlagen der modernen Volksvertretung. Die Entwicklung von den mittelalterlichen Korporationen zu den modernen Parlamenten. Zweiter Band. Reichsstände und Landstände*. Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 1974. 411.

⁶⁴ Ezt bizonyítja például, hogy Robert von Mohl államtudományi enciklopédiájának 1872. évi kiadásában a képviselői kormány három fajtájának egyikeként (a prezidenciális és a direktoriális kormányforma mellett) „parlament” kormányról (*Versammlungsregierung*) beszélt. Lásd MOHL, Robert von: *Encyklopädie der Staatswissenschaften. II. Band*. Tübingen, 1872. 108. Ezt a kifejezést azonban – a francia forradalom mintája alapján – többnyire a ténylegesen is a parlament általi kormányzásra használták. LOEWENSTEIN, Karl: *Verfassungslehre*. Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1959. 75–81. Megjegyzem, Mohl könyvének 1866-os magyar kiadásában még csak általában a képviselői demokráciára (*repräsentative Demokratie*) utal, amellyel kapcsolatban nincs említve a miniszterek politikai felelőssége. Lásd: MOHL Robert: *Az államtudományok encyklopédiája*. Ford. Löw Tobiás. Pesten kiadja Heckenast Gusztáv, 1866. 233–235.

A parlamentáris kormány fogalmát nem használták sem az 1830-as belga, sem az 1848-as francia alkotmányozáskor. Belgiumban az „*État représentatif constitutionnel*” kifejezést volt inkább alkalmazásban, míg máshol inkább az alkotmányos monarchia elnevezés, s a parlamentarizmus vagy parlamentáris kormányzat kifejezést még a svéd négykuriális rendszer 1866-os megszüntetésében vezető szerepet játszó Louis de Geer, vagy Hollandiában a parlamentarizmus bevezetésében jelentős részt vállaló liberális első miniszter Johan Rudolph Thorbecke sem használta.⁶⁵ Magyarországon (és ehhez hasonlóan Ausztriában is) csak 1867-től beszéltek „parlamentáris” vagy „parlamenti” kormányról (például számos beszédében Deák Ferenc), ám az 1848-as „felelős minisztérium” elnevezést a XIX. század végéig használták, sokszor pedig akkor is alkotmányos monarchiát említettek, ha nyilvánvalóan a parlamentáris kormányformára gondoltak.

A parlamentáris kormányzás kifejezés tulajdonképpen csak azután terjedt el, amikor azt már nem azonosították a forradalminak tartott, francia típusú konvent- vagy parlamenti (értsd: parlament általi) kormányzással. A parlamentarizmus konzervatív ellenfelei mindenesetre még sokáig összemosták a fogalmat a törvényhozó kamarák közvetlen kormányzásával.

Mindehhez persze az is hozzájárulhatott, hogy sokak szerint Angliában a parlamentnek felelős kabinetkormányzás olyan gyakorlat volt, amelynek az 1860-as évekig nem volt általánosan elfogadott elmélete, vagy ha úgy tetszik, magyarázata,⁶⁶ ahol pedig volt (mint Franciaországban), ott nem valósult meg. Anglia csak az „alapanyagot” nyújtotta a parlamentáris kormányzás elméletéhez, de maga a fogalom és a kormányforma teoretikus értelmezése a kontinentális Európában született, hiszen Bagehot híres könyvéig a britek nem alkottak széles körben ismert elméletet arról a kormányzati rendszerről, amit alkalmaztak; ezzel szemben tudományos igénnyel elemezték azt a franciák, később pedig a németek, jóllehet akkoriban ezekben az országokban nem alkalmazták a kormányzásnak ezt a módját.

Egyes szerzők már igen korán felismerték az angol kormányzati rendszer, vagyis a legkorábbi parlamentáris kormányforma⁶⁷ sajátos fejlődését, és – bizonyos korrekciókkal – saját államuk

⁶⁵ BEYME 1974, 415.

⁶⁶ Általában azt tartják, hogy Walter Bagehot leírása (BAGEHOT: *i.m.*) volt az angol kabinetkormányzás első átfogó és helytálló elmélete. Lásd EULAU, Heinz H. F.: *Early Theories of Parliamentarism. The Canadian Journal of Economics and Political Science*, Vol. 8. No. 1., Febr. 1942. 33. és BEYME 1970, 33. Véleményem szerint azonban ez az igen elterjedt nézet vitatható, mert a már többször idézett Earl Grey jóval korábban – talán kevésbé tetszetősen és egyéni módon – igen pontosan írta le a brit kabinetkormányzás lényegét.

⁶⁷ Az 1960-as és 1970-es években a nemzetközi szakirodalomban vita volt arról, hogy hol alakult ki a legkorábban parlamentáris kormányzás. Egyes történészek ugyanis azt állították, hogy III. Gusztáv felvilágosult abszolút monarchiájának létrejötté, vagyis 1771 előtt Svédországban a rendi megosztottságon túlélő, politikai

kormányzatát is ennek megfelelően javasolták átalakítani. Különösen néhány francia szerző volt fogékony az angol kormányzati rendszer által kínált megoldásokra, miután – ahogy egy alkalommal Benjamin Constant megfogalmazta – Franciaországnak egy olyan alkotmánya sem volt, mely három évnél tovább érvényben maradt volna, míg Angliában, ahol pedig nem fektették írásba az alkotmányos szabályokat, stabil alkotmányosság alakult ki. De jó alkalmat adott a kitekintésre a Bourbon-restauráció is, melynek 1814-es alkotmányát – főleg később – számos francia teoretikus parlamentárisnak tekintette,⁶⁸ vagy legalábbis olyan közjogi rendszernek, amely utat nyitott (vagy inkább nyithatott volna) egy parlamentáris fejlődésnek.

A miniszteri felelősség elvének angol alkalmazására már Montesquieu is utalt,⁶⁹ ám a parlamentáris kormányzás első francia teoretikusa Benjamin Constant⁷⁰ volt, aki az 1814 májusában megjelent *Réflexions sur les constitutions* című művében a semleges uralkodói hatalom mellett érvelt, s a királyi hatalmat elválasztotta a miniszteri funkcióktól annak érdekében, hogy a fejedelem szükség esetén kibékíthesse a törvényhozó és a végrehajtó hatalom konfliktusait. Bár ebben a munkájában még nem szerepelt a miniszteri felelősség elve, arról a következő évben önálló munkát adott ki,⁷¹ amelyben a hazaárulás és a hűtlen kezelés rugalmas értelmezésével jutott el a politikai felelősség gondolatáig. Constant úgy vélte, sokkal szélesebben kell értelmezni az alkotmányba foglalt felelősséget, mert az politikai természetű, amelynek érvényesítése mérlegelést igényel, s a felelősségnek a hatalom minden olyan alkalmazására ki kell terjednie, mely végzetes következményekkel jár a nemzeti

alapú elkülönülés is kialakult. A „sapkásoknak”, illetve „kalaposoknak” nevezett csoportosulások politikai küzdelmeit néhány történész egyfajta korai parlamentarizmusnak tekintette, mert a rendi gyűlésnek, a *Riksdag*nak olyan ellenőrző eszközei voltak a király tanácsadóival szemben, amelyek a parlamenti felelősség egyfajta előképeinek számíthatnak. Lásd például ANDERSON, Perry: *Az abszolutista állam*. Gondolat, Budapest, 1989. 244–245. Valójában azonban ezek a jogkörök rendi privilégiumok voltak, a *Riksdag* pedig nem népképviselői, hanem rendi képviselői jellegű volt egészen 1866-ig. Így a XVIII. századi svéd rendi alkotmány épp úgy különbözött a XIX. századi parlamentáris kormányzástól, mint ahogy például a késő középkori Magyar Királyságot sem tekinthetjük modern értelemben vett alkotmányos monarchiának, jóllehet a rendi Országgyűlés is elfogadott olyan törvénycikkeket, amelyek szerint érvénytelenek az olyan királyi rendeletek, amelyek kiadásáról a királyi tanácsot nem kérdezték meg (lásd később). Lásd ehhez: BEYME: 1970, 50–52.

⁶⁸ Lásd BARTHÉLEMY, J.: *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*. V. Giard & E. Brière, Paris, 1904.; BASTID, P.: *Les institutions politiques de la monarchie parlementaire en France (1814–1848)*. Recueil Sirey, Paris, 1954. Idézi: DUVERGER, Maurice: Állam és kormányzat. In Takács Péter (szerk.): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Szent István Társulat, Budapest, 2003. 431. A hazai szakirodalomban is van ilyen álláspont, lásd RUSZOLY József: *Európa alkotmánytörténete*. Püski, Budapest, 2005. 286–290.

⁶⁹ Sőt a miniszteri felelősség a francia forradalom alatti alkotmányozási vitákban is felmerült, de akkor ennek lehetőségét a hatalmi ágak éles elválasztása kizárta. EULAU: *i.m.* 34.

⁷⁰ Hasbach, a parlamentáris kormányzás német teoretikusa szerint Constant a parlamentarizmus elmélete szempontjából ugyanaz volt, mint Montesquieu a hatalommegosztás teóriáját illetően. HASBACH: *i.m.* 211.

⁷¹ CONSTANT, Benjamin: De la Responsabilité des ministres. In Benjamin Constant: *Œuvres complètes. IX-1*. Max Niemeyer, Tübingen, 2001. 415–496.

érdekekre, vagy a polgárookra. Constant szerint a kormány nem maradhat a helyén, ha nincs többsége a parlamentben, igaz, ha azt elveszíti, új választásokat írhat ki. (Ennek példája alighanem az 1783–1784 közötti kisebbségi Pitt-kormány volt, amelyet fentebb már említettem, hiszen akkoriban más precedens erre vonatkozóan nem volt.) Ahogy Constant, úgy más is az aktuális francia belpolitikai helyzet megoldására kidolgozott javaslataihoz használta fel az angol kabinetrendszer akkoriban még újdonságnak számító jellemzőit, így például François-René de Chateaubriand, aki lojális royalistaként a parlamentáris rendszert tartotta megfelelő eszköznek ahhoz, hogy fenntartható legyen az uralkodó felelőtlensége: „a kormányzás egyetlen aktusa sem származik közvetlenül a királytól. Minden a minisztérium műve, még az is, amit a király nevében és az ő aláírásával tettek, legyen az törvény, rendelet vagy kinevezés.”⁷² E rendszer előnye számára az volt, hogy a kormány valamennyi intézkedését lehet ellenőrizni, anélkül, hogy azok miatt a királyi méltóságot kellene támadni. Mások – mint például François Guizot, aki 1847–1848-ban miniszterelnök is volt – nem mentek el eddig, mondván, hogy a *Charte octroyée* alkotmányos monarchiát intézményesített, s ez valóban így is volt; a miniszterek parlamenti felelőssége a korszak zaklatott politikai közéletében sem vált elfogadottá vagy gyakorlattá.

Franciaország az 1830. júliusi forradalommal még közelebb került a parlamentáris kormányzás bevezetéséhez, ám – ismét sokak álláspontja ellenére – mégsem jutott el odáig, csupán Adolphe Thiers híres tételének megfogalmazásáig, miszerint „a király uralkodik és nem kormányoz”,⁷³ ami még mindig csak a végrehajtó hatalomnak az uralkodótól való elkülönítésének követelményét rögzítette, csak hogy az a hagyományos alkotmányos monarchia keretei között is elképzelhető volt, amikor a király ugyan már kevésbé vesz részt személyesen a kormányzásban, ám a kormány kinevezésekor és felmentésekor nem is kell tekintettel lennie a parlamenti erőszonyokra, ha nem akar.⁷⁴

Mégis, a francia közjogászok és politikatudósok egy része „orleans-ista”, vagy „dualista” parlamentarizmusnak nevezi Lajos Fülöp monarchiáját, François Guizot azon teóriája alapján,

⁷² CHATEAUBRIAND, François-René de: *De la Monarchie selon la Charte*. Paris, 1816. 282.

⁷³ Thiers híressé vált mondásának több verziója is kering („*le roi règne mais ne gouverne pas*“, illetve „*le roi n'administre pas, ne gouverne pas, il règne*“), de ezek lényege ugyanaz. A közkeletű vélekedés szerint Thiers ezt a figyelmeztetést 1830 januárjában X. Károlynak szánta (bár olyan változat is ismert, mely szerint 1846-ban egy parlamenti vitában hangzott el).

⁷⁴ A parlamentarizmus francia gyökereiről könyvet írt Joseph Barthelémy szerint Franciaországban a parlamentáris kormányzás körüli politikai harcok során a parlamentarizmus hívei közül csak kevesen tartották a parlamentáris kormányzás feltételének a népszuverenitást, míg ellenfelei egyaránt harcoltak a parlamentáris rendszer és a népfelség elve ellen, éppen arra hivatkozva, hogy azok szorosan összefüggnek. BARTHELÉMY: *i.m.* 19-20.

amely szerint a kormánynak egyszerre kell bírnia az alsóház és az uralkodó bizalmát.⁷⁵ „A trón nem üres fotel” – szól Guizot sokszor idézett *bon mot*-ja, ám ez a szisztéma inkább volt „a korlátozott monarchia (...) és a klasszikus parlamentáris rendszerek közötti átmeneti alakzat”, semmint tiszta formájú parlamentáris kormányzat.⁷⁶

Mindennek ellenére még évtizedek teltek el e kormányforma megvalósításáig nemcsak Franciaországban, hanem másutt is, s az is biztos, hogy az államról, illetve a politikai rendszerről folytatott diskurzusban Európában a parlamentáris kormányzás ideája ekkor – vagyis a XIX. század első felében – még nem játszott meghatározó szerepet. Valójában az államtani gondolkodásban a század közepéig a képviseleti kormány(zás) gondolata jelentette a progressziót, e fogalom alatt azonban nem feltétlenül (sőt kezdetben többnyire nem) parlamenti felelős kormányt értettek, hanem népképviseleti törvényhozást, illetve korlátozott uralkodói végrehajtó hatalmat ... vagy valami mást, mint a német államokban, ahol a legtöbben úgy gondolták, hogy elképzelhetetlen az olyan jogállam, amelynek nincs képviseleti alkotmánya, sőt néhányan a jogállamot és a képviseleti alkotmányt szinonimaként használták. Márpedig a *Rechtsstaat*, azaz a jogállam (amit Poroszországban, talán mert 1848-ig nem volt alkotmány, inkább „törvényi államnak”, *Gesetzesstaat*nak neveztek) fogalma központi szerepet játszott a német liberális államjogi gondolkodásban, mely a hagyományos, az állam felsőbbségét hirdető *Obrigkeitsstaat*tal szemben hivatkozott arra a követelményre, mely szerint az állam is kötve van a saját törvényeihez. Érdeemes megjegyezni azonban, hogy egyes német államjogászok azt állították, hogy a jogállam és a parlamentáris kormányzás összeegyeztethetetlen, mert a parlamentarizmus lehetővé teszi a népképviselet állandó beavatkozását a jogrendszerbe, ami illetéktelen befolyást jelent annak működésébe.⁷⁷

Németországban néhány ismert államjogi szerző – így Lorenz von Stein és Robert von Mohl – már az 1840-es években elemezte az akkoriban újdonságnak számító kormányformát, sőt Mohl személyében az lelkes támogatóra lelt. Fontos azonban megjegyezni, hogy a német szerzőkre a brit szisztémához hasonló hatása volt az 1814-es francia *Charta*nak, s munkáikban a francia Guizot és Constant elméleteinek elemzése is megjelent.

⁷⁵ DUVERGER: *i.m.* 427–428.; CHAMPAGNE, Gilles: *L'essentiel du Droit constitutionnel. 1. Théorie générale du droit constitutionnel*. Gualino éditeur, Paris, 2001. 90.

⁷⁶ DUVERGER: *i.m.* 427–428.

⁷⁷ BEYME 1970, 30–31. Az 1832. évi brit parlamenti reform után már 1835-ben jelent meg német nyelvű elemzés a parlamentáris kormányzásról: DAHLMANN, Friedrich Christoph: *Die Politik auf den Grund und das Maß der gegebenen Zustände zurückgeführt*. Göttingen, 1835. Lásd erről JELLINEK, Georg: *Regierung und Parlament in Deutschland. Geschichtliche Entwicklung ihres Verhältnisses*. B. G. Teubner, Leipzig, 1909. 13.

A német államokban a miniszteri ellenjegyzés intézménye ellenére a parlament sosem tudott állandó befolyást szerezni a miniszterek kinevezése fölött, ahol egyáltalán működött; a parlamentet inkább az autokrata uralkodással szembeni egyfajta biztosítéknak tekintették, ám mindvégig az erős független uralkodói hatalom maradt jellemző. Még Mohl is azt hangsúlyozta, hogy a parlamentarizmust nem lehet egyszerűen egy törvénnyel bevezetni, mert meghonosítása politikailag művelt népet, és nagy, erős pártokat igényel, valamint azt, hogy az uralkodó személyes érzelmeit alárendelje a politikai szükségszerűségeknek, és hogy hatalma nagy részét átadja minisztereinek. Mindezek a feltételek Angliában hosszú küzdelmek után kialakultak, máshol azonban nincsenek meg azok a feltételek, amelyek szükségesek a parlamentarizmus kialakulásához. Mégis úgy gondolta, hogy egy változata német viszonyok között is alkalmazható lenne. Ez azonban az egész században kisebbségi vélemény maradt, sőt Poroszország későbbi sikerei, amelyek elhozták Németország számára az egységet, inkább azokat a tradicionális felfogásokat erősítették, amelyek a hangsúlyt az erős, független uralkodóra helyezték.⁷⁸

A parlamentáris kormányforma elfogadottságát megnehezítette, hogy a parlamentarizmust – különösen annak konzervatív ellenzői – sokáig azonosították a parlamenti korrupcióval. Ez számos országban egyáltalán nem volt alaptalan, ugyanakkor a jelenség alighanem a többségi kormányzás fejlődésének gyermekbetegségeit jelezte mindenhol, ahol a végrehajtó hatalom a kormány kezébe került, mely a parlamenti többség létrehozása érdekében mindenféle eszközt igyekezett bevetni – még Grey is hosszan értekezik ennek negatív hatásairól Nagy-Britanniában.⁷⁹

Egy másik jellemző ellenérv az volt, amire már az idézett francia szerzők és Mohl is utaltak, hogy a parlamentarizmus az angol fejlődés sajátos eredménye, amit a kontinens egyetlen más állama sem utánozhat sikeresen.⁸⁰

⁷⁸ EULAU: *i.m.* 49.

⁷⁹ Grey szerint a korrupció, különösen a patronázs a parlamentáris kormányzás belső lényegéből fakad, mert minden kormányt, amelynek működése pártok támogatásától függ, szükségszerűen befolyásolják a pártérdekek. Nagy-Britanniában „*close boroughs*”-nak nevezték azokat a választókereteket, amelyek mindig biztos kormánypárti képviselőt küldtek az alsóházba. GREY: *i.m.* 45–47., 106.

⁸⁰ „[M]inthyogy a parlamentarismus (úgy látszik) sehol sem vált be az európai Continensen, pedig közel száz éve már hogy behozatott, s minthogy a helyett, hogy ott meghonosodott volna, inkább megromlott: talán helyén volna a szomorú ajándékot Angliának visszaadni és egyáltalában eltörölni az egész parlamentarismust.” A parlamentarizmus Anglián kívül mindenhol elfajzott, és lemásolása sehol sem sikerült. BENOIST, Charles: *La réforme parlementaire*. Plon, Paris, 1902. 20., 38., 48-51. Idézi KAUTZ Gyula: *A parlamentarismus és különösen a parlamentaris kormányalkat*. Különlönyomat a Budapesti Szemle 1906. évi 339. és 350. számaiból. Budapest, 1906.

Ráadásul, mint láttuk, a XIX. század közepéig az európai alkotmányos mozgalmak legfőbb célja a monarchikus rend alkotmányos keretek közé szorítása, vagyis a fejedelmi hatalom korlátozása volt, ezért a brit kabinetrendszer példája a legtöbb helyen inkább csak furcsa, idegen mintának számított. E tekintetben az 1848-as forradalmak utáni évtizedek hoztak áttörést; az angol példa ekkor már tartósan befolyásolta a kontinens politikai reformereinek nézeteit, s sikere – különösen gazdasági hatalmának növekedésével – oly nagy volt, hogy a XIX. század második felében a parlamentáris kormányzás a civilizált világban szinte általánosan elterjedté vált.

4. Az európai parlamentarizmus első virágkorától a liberális alkotmányosság válságáig

*„A parlamentáris kormányformának,
mint minden más kormányformának,
megvannak a kényelmetlenségei:
de még kényelmetlenségeivel együtt is jobb,
mint bármelyik másik...
Higgyenek nekem:
a legrosszabb »Chambre«-t is
még mindig többre kell tartanunk,
mint a legjobb »Antichambre«-t.”*

[Camillo Benso Cavour]

„A király uralkodik, de nem kormányoz.”

[Adolphe Thiers]

*„A House of Commons
a parlamentáris kormányzás rendszerében
egyesíti a törvényhozó hatalmat
a végrehajtás teljes ellenőrzésével,
amelyen keresztül a Korona miniszterei
csak addig maradhatnak hivatalban,
amíg bírják a bizalmát.”*

[Henry George (3rd Earl) Grey]

4.1. A brit parlamentarizmus fénykora: kabinetrendszer a viktoriánus korban

Amint láttuk, Nagy-Britanniában az 1830-as évekre már kialakultak a parlamentáris kormányzás legfontosabb alapelvei, igaz, ez nem járt stabil kormányokkal. 1801-től a választójog kiterjesztését hozó 1832-es parlamenti reformig tíz kormány volt hivatalban, úgy, hogy a teljes időszak mintegy felében ugyanaz a kabinet (Lord Liverpool kormánya, 1812–1827 között) volt hatalmon. Ezzel együtt ez idő alatt Nagy-Britannia igazi birodalommal vált: 1820-ban például már a Föld lakóinak 26%-a, mintegy 200 millió ember angol uralom alatt élt. Az ország a világ legiparosodottabb, s leggyorsabban fejlődő országa volt. Az ipari forradalom és a mezőgazdaság kapitalizálódása jelentős hatással volt a kormányzati rendszerre is. Részben ugyanis ez a fejlődés teremtette meg a parlamenti reformra vonatkozó igényeket. Az olyan jelentős, s egyre nagyobb népességű iparvárosok, mint például Manchester, Birmingham vagy Sheffield ugyanis nem rendelkeztek képvisellel a parlamentben, míg egyes vidéki választókerületek jelentősen túlreprezentáltak voltak. A hosszú évek óta tervezett parlamenti reform részben a választójog kiterjesztésére irányult, épp ezért súlyos politikai kérdés volt, aminek jelentőségét az 1830-ban kezdődött európai forradalmi hullám is megnövelte, miután a reformokban egy esetleges angliai forradalom megelőzésének eszközét látták. Ezzel együtt a választójogi reform évszázados működési keretek megváltoztatását jelentette, s így nem meglepő, hogy megvalósítása nehezen is ment. Ugyanakkor a törvény elfogadása, illetve annak módja maga is jelezte a kormánytöbbség és az uralkodó közti hatalmi viszonyok átalakulását. Amikor ugyanis az első betérjesztésre került *Billt* (törvényjavaslatot) az alsóház, a másodikat pedig a Lordok Háza utasította el, a Charles Grey vezette *whig* kormány arra kérte az uralkodót, hogy – élve királyi előjogával – annyi *peert*, azaz új főrendiházi tagot nevezzen ki, amennyi szükséges a törvényjavaslat keresztülviteléhez a Lordok Házában. Mivel a király, IV. Vilmos ezt megtagadta, a kormány lemondott. Az uralkodó azonban nem tudott új kormányt alakítani, ezért visszahívta a korábbi kormányt azzal, hogy amennyiben szükséges, teljesíti kívánságát, s annyi *peert* nevez ki, amennyi biztosítja a javaslat elfogadását (erre végül nem volt szükség, mert az új lordok kinevezésének fenyegetésére a felsőház is megszavazta a reformtörvényt).

Az 1832. évi *Reform Act* 143 parlamenti helyet osztott újra a csaknem 500-ból. S bár a választójogosultak számát mintegy 57%-kal megemelte, a választójog még így is adófizetéshez, azaz vagyoni cenzushoz volt kötve, s a törvény csak az új középosztály egyes rétegeire terjesztette ki a választójogot. Az alsóház így továbbra is a vagyonos osztályok képviselője volt, ám a választási rendszer már nem csupán a földbirtokot ismerte el a képviselő alapjául, hanem a városi polgárság tulajdonát is. Legfontosabb következménye a parlamenti helyek újraosztása, a választókerületi beosztás racionalizálása, és ezen keresztül a képviselő méltányosabbá tétele volt. S bár nem szüntette meg teljesen a királyi patronázst, vagyis a személyes elkötelezettségen alapuló uralkodói befolyás biztosítását, növelte az alsóház befolyását a kormány összetételére. A választójog kiterjesztése, illetve a választási rendszer modernizálása fokozatosan történt; még két további reformra volt szükség ahhoz, hogy az általános férfi választójog kialakuljon. Az 1867-es második reformtörvény elsősorban a városi középosztály számára nyitotta meg a választójogot, 938 ezerrel növelve a választójogosultak számát. 45 parlamenti helyet – amelyeket a 10 ezernél kevesebb lakosú választókerületektől vontak el – újraosztottak, ismét ésszerűbbé téve a választókerületi beosztást. 1884-ben pedig elfogadták a harmadik választójogi reformtörvényt, mely az 1867-es törvény rendelkezéseit a mezőgazdasági munkásokra is kiterjesztette. A következő évben elfogadott kapcsolódó törvény megvonta 79 olyan város képviselőjét, amelynek 15 ezernél kevesebb lakosa volt. Ezzel lezárult a választójog XIX. századi kiterjesztésének folyamata, amelynek végére a választójog – háttérbe szorítva a vagyoni szempontokat – egyre inkább állampolgári joggá vált. (Az utolsó jelentős reform, a választójog kiterjesztése a nőkre 1918-ban történt meg.)

Az új választójogi törvény elfogadása után feloszlatták az alsóházat, hogy az új rendszer azonnal életbe léphessen. Az 1832. évi választások nem hoztak lényeges változást a parlament összetételében; a *whigek* jelentős többséget szereztek, s – egy rövid megszakítással – csaknem egy évtizedig maradtak kormányon.

1837-ben Viktória királynő, az elkövetkező több mint fél évszázados korszak későbbi névadója került trónra. Uralkodásának ideje jelentette a brit parlamentáris kormányzás aranykorát, amely alatt megszilárdultak, illetve továbbfejlődtek a westminsteri kabinetrendszer azon elvei és konvenciói, amelyek a XVIII. század eleje óta alakultak ki.

Az első, majd a többi brit parlamenti reform jelentősége abban is áll, hogy bebizonyította, hogy a parlamentnek felelős kormányzás nem(csak) az oligarchikus kormányzás modernizált változata, hanem széles körű választójog mellett is működőképes. A XIX. század európai

parlamentarizmustörténetét ugyanis végigkísérte a vagyonos osztályok félelme attól, hogy a választójog „alsóbb néposztályokra” való kiterjesztése anarchiához, illetve a hagyományos vagy törvényes rend aláásásához vezethet.⁸¹ Ezért hát ne gondoljunk a mai értelemben vett általános választójogra; a XIX. századi klasszikus liberalizmus még legfejlettebb formájában is élesen ellenezte a szavazati jog jelentős kiterjesztését. A két leglényegesebb feltétel az írnivel olvasni tudás, mely a korszakban még egyáltalán nem volt magától értetődő (még Angliában sem), s így valóságos műveltségi cenzusként működött, másrészt a vagyoni vagy adócenzus, aminek funkciója az volt, hogy csak a vagyonos rétegek szólhassanak bele a közügyekbe.⁸² E széles körű felfogásnak nem valamifajta osztályharcos tartalma volt, mint inkább politikai, sőt morális követelményt láttak benne: aki maga nem járul hozzá a közterhekhez, vagy más okból nem alkalmas rá, az ne is dönthesse a közügyekben.

Egyes alkotmánytörténészek az 1832. évi parlamenti reformnak egyenesen „forradalmi hatást” tulajdonítottak.⁸³ Az uralkodó szerepe végleg háttérbe szorult a végrehajtó hatalom gyakorlásában;⁸⁴ jogosítványai formálissá váltak;⁸⁵ bár a következő évszázadban is volt még példa arra, hogy érdemi szereplője volt a kormány létrehozásának, ez már csak kivételes

⁸¹ Henry Grey – aki a parlamenti reform idején miniszterelnök Charles (2nd Earl) Grey legidősebb fia volt – szintén azt tartotta az 1832-es reform legnagyobb érdemének, hogy a politikai hatalom megosztásának ilyen jelentős átalakítása, mely felért egy (békés) forradalommal, csak nagyon ritkán, vagy soha nem történik más országokban erőszak nélkül. GREY: *i.m.* 85.

⁸² John Stuart Mill szerint például, bár „[a] képviseleti kormány értelme az, hogy az egész nép, vagy annak egy nagyobb része a koronként általa választott követek által gyakorolja a legfensőbb ellenőrzési hatalmat”, teljesen megengedhetetlen, hogy egy írni, olvasni vagy számolni nem tudó embernek választójoga legyen: „Csak oly ember, kinél az elvont elmélet teljesen elnyomta a józan ész, állíthatja azt, hogy mások felett és az egész társadalom felett hatalom adassék olyan embereknek, kik a legközönségesebb, leglényegesebb kellékekkel sem rendelkeznek, hogy intézzék mások ügyeit.” Mill szerint ugyanilyen fontos, hogy az adókat megszavazó képviseleti szerveket csak olyanok válasszák meg, akik az adókat fizetik, máskülönben az adót nem fizetők szavazataikkal mások pénze felett rendelkeznek: „Legyen a képviselet odáig terjesztve, meddig az adózás, de tovább ne, ím ez az, mi összhangzásban van a brit intézményekkel.” Tehát, aki „nem tudja magát munkájával fenntartani, annak nincs joga mások pénze felett rendelkezni.” MILL: *i.m.* 87., 167–171. A már többször idézett Todd szerint „több okunk van attól félni, hogy a választási jognak egy oly osztályra való túlsúlyos kiterjesztése, mely kevesebb képezettségben részesülve, kevésbé képes a politikai kérdések megítélésére, mint azok, kik a választási jogot jelenleg gyakorolják: visszafelé lesz hajlandó vinni a társadalmat”, ám „mindaddig, míg elismerik azon elvet, hogy csak a vagyon szolgálhat a képviseltetés jogszerű alapjául: nem kell attól félnünk, hogy az angol alkotmány arisztokratikus elemei nem fognak a törvényhozásra kellő befolyással bírní”. TODD: *i.m.* I. kötet. 29. és 31. A XIX. századi Európában a vagyonos polgárság követelése az adót fizetők egyenjogúsága volt, és az, hogy az adóztatás ellenőrzött legyen; ugyanakkor jogosnak és magától értetődőnek vették, hogy a parlamentben csak azoknak legyen képvisellete, akik adót fizetnek, illetve hozzájárulnak a kiadásokhoz. Lásd SCHMITT: *i.m.* 312.

⁸³ KEIR, David Lindsay: *The Constitutional History of Modern Britain 1485–1951*. Adam and Charles Black, London, 1957. 405.

⁸⁴ A király utoljára 1783-ban menesztette kormányát saját döntése alapján. Mások szerint ez utoljára 1834-ben esett meg Lord Melbourne kormányával. Lásd erről: JENNINGS, Sir Ivor: *Cabinet Government*. At the University Press, Cambridge, 1961. 403.

⁸⁵ GREY: *i.m.* 98.

körülmények között, és csak egy-egy alkalommal fordult elő.⁸⁶ Az uralkodó immár soha nem volt jelen a kabinet ülésein, közjogi aktusai pedig szinte mindig a miniszterelnök javaslatára és tényleges döntésének megfelelően kerültek gyakorlásra.

A kormány parlamenti felelőssége a brit alkotmány egyik legfontosabb alapelve lett, még ha azt továbbra sem foglalták törvénybe, hanem szokáson alapult.⁸⁷ Bizonyos változás e tekintetben is történt, amennyiben elismertté vált, hogy valamelyik miniszter egy-egy ügyben történő leszavazása nem jár együtt feltétlenül az egész kormány lemondásának kötelezettségével. John Russell (miniszterelnök 1846–1852 és 1865–1866 között) szerint különösen a *Reform Bill* óta lényeges szempont volt Angliában, hogy a miniszterek mindig kéznél legyenek, mert „ma már mindenki a kormánytól várja a közügyek előmozdítására vonatkozó törvényjavaslatok előterjesztését“, ami a XVIII. században még nem volt így. Ez fontosabb szempont, mint az, hogy a kormány minden kérdésben támogatást élvezzen. Sőt, ennek szellemében az is konvencióvá vált, hogy még a parlamenti bizalom egyértelmű megrendülése esetén is lehetősége van a kormánynak arra kérnie öfelségét, hogy oszlassa fel a kormánnyal szemben bizalmatlan parlamentet, s a törvényhozás és a végrehajtó hatalom közötti konfliktusban a népé legyen a döntő szó, azaz új választásokat írjon ki.⁸⁸ A parlamenti többség elvesztése tehát mindenképpen a kormány bukását eredményezte, ám – szemben a későbbi francia kabinetrendszerrel – nem jelentette automatikusan az új parlamenti többség kormányra jutását, hanem lényegében mindig a parlament feloszlatásával és új választások tartásával járt együtt. Ennek az volt az oka, hogy 1832 után többször is csak kisebbségi kormányt lehetett alakítani, s a kormányzás stabilitásához fűződő érdek erősebbnek bizonyult a parlamenti többségi követelmény szigorú értelmezésénél.

A fejlődés egy további iránya a modern értelemben vett, professzionális pártok kialakulása volt a hagyományos, honorácior-, illetve oligarchikus jellegű *tory*, illetve *whig* politikai

⁸⁶ Viktória királynő hosszú uralkodása alatt alig volt ilyesmire példa, s ha megesett, az akkor sem az uralkodó politikai megerősödését jelentette már, mint III. György király esetében. Talán az utolsó ilyen eset az ún. „hálószoba válság” (*bedchamber crisis*) volt 1839-ben. Amikor 1839-ben a királynő a *tory* Robert Peelt kérte fel kormányalakításra, Peel arra kérte őt, hogy váljon meg néhány befolyásos, még a *whig*-kormányzat idején kinevezett udvarhölgyétől. A királynő azonban a kérést szokatlannak minősítve erre nem volt hajlandó, mondván, hogy udvarhölgyei közeli bizalmasai, akiknek csak ceremóniális szerepük van. Peel ezért nem is vállalta a kormányalakítást. Látszólag ez az uralkodó győzelmét jelentette, ám ez csak úgy történhetett meg, hogy Peelnek nem volt parlamenti többsége. Amikor pedig 1841-ben ezt megszerezte, ő lett a miniszterelnök, és el is tudta érni, hogy a királynő „megbízható” udvarhölgyekkel vegye körül magát. Lásd KEIR: *i.m.* 406.

⁸⁷ Grey a kormányformára veszélyesnek tartotta a miniszteri felelősség gyengülését, márpedig ennek a jelét látta abban, hogy a kormány némely esetben akkor sem távozott, ha egyes javaslatait a parlamentben leszavazták. GREY: *i.m.* 103.

⁸⁸ TODD: *i.m. I. kötet.* 171–173.

„családok” helyett. A *toryk* esetében Robert Peelnek volt a legnagyobb szerepe a modern Konzervatív Párt létrehozásában, aki 1832 és 1841 között erőssé és fegyelmezetté tette pártját, mely Benjamin Disraeli és Lord Derby vezetése alatt vált népszerű, több kormányt is alakító politikai erővé, míg a másik oldalon a későbbi négyszeres miniszterelnök William Ewart Gladstone vezetésével jött létre a Liberális Párt. Az új pártok nemcsak abban az értelemben váltak „modernné”, hogy tudatosan, kampányokat szervezve, határozott politikai programokkal készültek a választásokra, hanem a parlamentben fegyelmezett magatartást tanúsítottak saját kormányuk támogatásában vagy a másik párt kormányzásának bírálatában. Tulajdonképpen a kétpártrendszer megszilárdulása és a pártok parlamenti fegyelme párhuzamos, egymást erősítő folyamatok voltak, hiszen a választások egyre inkább a két párt közti választásra, sőt, a második parlamenti reformtörvény (1867) után – a miniszterelnöki tisztség megerősödésének betetőzéseként – immár a két pártvezér közti választásra redukálódtak. Ennek, azaz a később kétpárti váltógazdaságnak nevezett rendszernek a működése nagyon jól szemléltethető az 1868 utáni kormányfők felsorolásával:

Benjamin Disraeli (1868),
 William Gladstone (1868–1874),
 Benjamin Disraeli (1874–1880),
 William Gladstone (1880–1885),
 Cecil Salisbury (1885),
 William Gladstone (1886),
 Cecil Salisbury (1886–1892),
 William Gladstone (1892–1894).

A brit fejlődés a kabinetrendszer kialakulását és működését mindvégig a hagyományos alkotmányos keretek között tartotta, azaz fenntartotta az íratlan alkotmány tradícióját és a parlamenti szuverenitás eszméjét. E tág közjogi keretek nem akadályozták a politikai rendszer folyamatos alakulását és változásait, azaz kellően rugalmasnak bizonyultak, s képesek voltak a békés kormányzás biztosítására olyan időszakokban is, amelyekben majdnem egész Európában forradalom volt, mint 1830–31-ben, vagy 1848–49-ben.

Nagy-Britannia XIX. századi alkotmánytörténete Viktória királynő halálával – 1901-ben – végleg befejeződött. Ám a kabinetrendszer alkotmányos struktúrája, és a brit politikai rendszer demokratikus kultúrája alkalmas volt az olyan radikális társadalmi és politikai

változások kezelésére is, mint a szervezett baloldal megjelenése a politikai spektrumban, az ír autonómia ügye vagy épp az első világháború előidézte sokk.

A első világháborúig terjedő időszak ezt kiválóan példázza, hiszen a közjogi rendszer az olyan jelentős belpolitikai válságokat is sikeresen vészelte át, mint amit az arisztokrácia lázadása jelentett a kiterjedt jogalkotási programmal, majd saját politikai pozícióvesztésével szemben, majd a történelmi Liberális Párt felváltása, illetve a baloldali Munkáspárt váltópárttá válása (igaz, ez utóbbi folyamat csak a két világháború utáni korszakban fejeződött be).

Az előbbi az arisztokratikus felsőház, a Lordok Háza jogkörének korlátozása jelentette, mely az utolsó liberális párti kormányzási periódus (1906–1916) időszakára esett. Közvetlen kiváltó oka az volt, hogy miután a Lordok Háza a Lloyd George pénzügyminiszter által előterjesztett 1909-es költségvetési törvényjavaslatot – mely több új adófajta bevezetését irányozta elő – az alsóház támogatása ellenére elutasította, a kormány mintegy válaszul a felsőház törvényhozási jogait korlátozó javaslatot nyújtott be a parlamentben. A költségvetés felsőházi elutasítása ugyanis alkotmányos válságot okozott; a liberálisok alkotmányellenesnek tartották, hogy a nem választott képviselőkől álló Lordok Háza az alsóházi elfogadás után lényegében megvétózott egy pénzügyi tárgyú törvényjavaslatot, holott ilyen ügyekben hagyományosan a *House of Commons*nak volt domináns szerepe. A Lordok Háza viszont saját jogkörének megnyirbálását tekintette a történelmi alkotmány szellemét sértőnek, s oly határozottan ragaszkodott régi jogaihoz, hogy az emiatt kialakult belpolitikai küzdelmek nyomán 1910-ben két parlamenti választást is tartottak. Lényegében mindkét választás hasonló eredményt hozott; azokon egyik párt sem szerzett többséget, a Liberális Párt azonban az ír és a munkáspárti képviselők támogatásával kormányon tudott maradni, sőt, az első (januári) választások után a költségvetést, a második (decemberi) után pedig a Lordok Házáról szóló ún. *Parliament Bill*t is képes volt elfogadtatni.⁸⁹ A felsőház jogkörét újrarendező törvény szerint az alsóház által elfogadott pénzügyi tárgyú törvényjavaslatok vonatkozásában a Lordok Háza elvesztette vétójogát; vagy egy hónapon belül megszavazta azokat, vagy ennek hiányában az ilyen javaslatok jóváhagyásuk nélkül léptek hatályba. A

⁸⁹ Bár a Lordok Háza a saját jogkörének korlátozását előíró törvényjavaslatot annak rendje és módja szerint elutasította, Herbert Asquith liberális kormányfő egy 1832-es precedensre hivatkozva megszerezte a válság közepén, 1910-ben trónra lépő V. György király ígéretét, mely szerint szükség esetén annyi új *peer*t nevez ki a Lordok Házába, amennyi biztosítja a javaslat felsőházi elfogadását – amely fenyegetés nyomán végül a törvény a második kamarán is keresztülment. A hivatkozott precedens egyébként az 1832. évi választójogi reform elfogadása érdekében tett hasonló királyi ígéretre vonatkozott, amikor ugyancsak a konzervatív Lordok Házának elutasító magatartása ellen alkalmaztak hasonló fenyegetést. Lásd JENNINGS 1961, 430. és KEIR: *i.m.* 480.

törvény korlátozta a felsőház vétójogát minden más típusú törvényjavaslat tekintetében is, ám az ilyen esetekben a Lordok Háza megőrzött bizonyos halasztó hatályú vétójogot. Ez azt jelentette, hogy a lordok ugyan képesek voltak késleltetni egy törvény életbe lépését, megakadályozni azonban nem tudták azt. Az 1911. évi parlamenti reform alkotmányjogi jelentősége abban állt, hogy jogilag is aszimmetrikus kétkamarás rendszert hozott létre, melyben a népképviselői, választott alsóház számára biztosított meghatározó szerepet, háttérbe szorítva egyben a születési alapon működő felsőházat. Figyelemre méltó ugyanakkor az is, hogy – ellentétben például a francia, illetve a német alkotmányfejlődéssel, ahol korábban megszüntették a főúri címeken alapuló *peerek* kamaráját –, Nagy-Britanniában, ha korlátozott jogkörrel is, de megőrizték ezt az ősi intézményt. Mégis, a csekélyebb legitimációval rendelkező felsőház, mely végső soron a hagyományos vagyonos osztályok politikai befolyásának egyik utolsó intézményes garanciája volt, elvesztette a népképviselői alsóházzal – legalább formálisan egyenlő – jogállását, ami a kontinensen szinte mindenütt követésre talált (bár számos országban bizonyos eljárási formákat illetően, például az adókra vagy a költségvetésre vonatkozó törvényjavaslatok alsóházi benyújtása tekintetében már ezt megelőzően az alsóház került erősebb pozícióba).

Nagy-Britanniában a viszonylag zavartalan kormányzást nemcsak az tette lehetővé, hogy területi épségét nem fenyegették háborúk, s hogy társadalma rég túl volt a nemzetállammá váláson, hanem az is, hogy mentes volt mindenekelőtt a polgári középosztály, illetve a hagyományos arisztokrácia közti éles szembenállás okozta problémáktól, hiszen a politikai rendszer már évszázadok óta többé-kevésbé sikeresen integrálta a polgárságot a hatalomgyakorlásba, melynek folyamata a XIX. századi választójogi reformokkal lényegében lezárult.⁹⁰ Miután pedig Nagy-Britanniában az állandó hadsereget a fejedelmi abszolutizmus eszközének tartották, nem alakult ki olyan katonai elit, illetve hadsereg sem, mely a porosz helyzethez hasonló államot jelenthetett volna az államban, s amely még a parlamentáris és iparosodott Franciaországban is oly sok problémát okozott ezekben az évtizedekben.

4.2. A parlamentarizmus megjelenése a kontinentális Európában: Belgium

Amint korábban már láttuk, a brit kabinetrendszert viszonylag gyorsan megismerték a kontinentális Európában, még ha sokáig olyan különlegességgként tekintettek is rá, mely csak

⁹⁰ A választójogot a nők csak 1918-ban terjesztették ki.

Nagy-Britannia sajátos társadalmi és politikai feltételei között működőképes. Úgy tűnik, az új kormányzati rendszer kipróbálása ezért törvényszerűen csak egy új államalakulatban történhetett, ahol nem volt olyan politikai-uralkodói örökség, amely a hagyományos formák között tartotta volna a kormányzást, vagy legalábbis szűkre szabta volna annak kereteit. Ne feledjük, hogy Európa rendjét többé-kevésbé az 1815-ben kialakított metternichi rendszer határozta meg, mely nemcsak az európai államok közti erőegyensúlyra, illetve a béke fenntartására vonatkozott, hanem a legitimizmus elvének akár erőszakos érvényesítésén keresztül azok belső rendjére, uralkodói formáinak meghatározására is kiterjedt.

Épp ez utóbbi miatt volt különleges a független Belgium létrejötte, hiszen az megbontotta ezt a rendet, éspedig kétféle szempontból is: egyrészt módosított a határokon, másrészt – új államként – új uralkodócsaládot hozott létre, mely szükségszerűen megtörte a hagyományos uralkodók hatalmának elvét.

Belgium az 1830. évi forradalommal vívta ki önállóságát Hollandiától. A felkelésnek azonban nem az uralkodói rend megújítása volt az oka, hanem az a vallási és gazdasági különbség, mely mindig is elválasztotta az északi és déli provinciákat.

Jóllehet Anglia után Európában Belgiumban alakult ki a parlamentáris kormányzás, az 1831. évi belga alkotmány még nem volt parlamentáris alkotmány, hanem alkotmányos monarchiát intézményesített: a még 1830 végén létrehozott alkotmányozó gyűlés (Nemzeti Kongresszus) maga is alkotmányos monarchiaként határozta meg az új kormányformát. Az alaptörvényt tulajdonképpen más, már létező alkotmányokból állították össze, s az csak csekély mértékben tartalmazott valódi újításokat (például az állam és egyház szétválasztásáról vagy az egyesülési jogról). Mintául elsősorban az 1815-ös holland, valamint a francia júliusi forradalom eredményeként elfogadott 1830. évi alkotmányt – közvetve tehát tulajdonképpen az 1814. évi *Chartet* használta.⁹¹ Mégis, a parlamentáris monarchia valamennyi fontos előfeltételét tartalmazta, így a népszuverenitás elvét, a népképviselői törvényhozást, a hatalmi ágak elválasztását, a miniszterek jogi felelősségét, valamint a legfontosabb szabadságjogok garantálását. Fontos volt továbbá, hogy a miniszterek megjelenhettek a parlamenti kamarákban, és ott felszólalási joguk volt. A kamarák törvénykezdeményezési jogot kaptak, úgy, hogy az alsóháznak elsőbbsége volt adózási ügyekben. Mindez persze a XIX. század első felének viszonyai között történt: a népesség csak kb. egy százalékának volt választójoga,

⁹¹ CAENEGEM: *i.m.* 237.

ahogy a szabadságjogok biztosítása sem a teljes politikai jogegyenlőséget, mint inkább a vagyonos osztályok gazdasági érdekeit szolgálták.

A belga parlamentáris kormányzás ezeken az alapokon alakult ki: a függetlenség első éveitől (amikor a pártok uniója elmosta az ellentéteiket) eltekintve az uralkodó mindig a mindenkori parlamenti többségből nevezte ki minisztereit.⁹² A brit példához hasonlóan tehát az uralkodó ugyan itt is megőrizte prerogatíváját a miniszterek kinevezésére és felmentésére, ám e jogosítványát jelentősen korlátozta, hogy parlamenti többséget élvező kormányt kellett kineveznie.⁹³

A belga parlamenti gyakorlatban, ha egy miniszter a törvényhozásban előterjesztett egy törvényjavaslatot, feltételezték, hogy az bírja a király előzetes jóváhagyását, vagyis a miniszter elvileg nem cselekedhetett a király akaratával szemben. A király előzetes vétót emelhetett a kormány valamely kezdeményezésével szemben, ha nem értett egyet azzal,⁹⁴ ám végső soron a politikai felelősséget viselő kormány akarata vált meghatározóvá (az 1893-as alkotmányrevíziókor például még az is felvetődött, hogy ilyen esetben népszavazást tartsanak).⁹⁵

További intézményi sajátosság volt, hogy a kormány – e tekintetben eltérően az angol kabinetrendszerétől – a parlament mindkét kamarájával szemben felelős volt.⁹⁶ E gyakorlatnak az lehetett az oka, hogy Belgiumban a szenátus, azaz a parlament második kamarája is népképviselési jellegű volt (itt is íratlan szabály volt azonban, hogy a kormány törvényjavaslatait az alsóházban nyújtja be).

Az 1831. évi belga alkotmány nemcsak elveiben mutatkozott példaadónak, hanem a gyakorlatban is képes volt stabilitást biztosítani az ország számára. Ennek volt köszönhető, hogy az 1847-ben létrejött liberális kormány választójogi reformjai révén Belgiumot elkerülte

⁹² ERRERA, Paul: Das Staatsrecht des Königreichs Belgien. In Jellinek, Laband und Piloty (Hrsg.): *Das öffentliche Recht des Gegenwart*. J. C. B. Mohr, Tübingen, 1909. 58.

⁹³ I. (Szász-koburgi) Leopold király kezdetben ragaszkodott a miniszteri kinevezési jogának korlátlanságához; a Muelenare-kormány például 1832-ben le is mondott, mert nem értett egyet a királlyal. Az uralkodó több alkalommal, 1857-ben, 1871-ben, 1884-ben és 1911-ben is interveniált olyan miniszter ellen, aki bírta a parlamenti többségének bizalmát, ám az 1840-es évektől ez valóban már csak politikai ajánlás vagy kezdeményezés lehetett csak. BEYME 1970, 128.

⁹⁴ A XIX. században azonban csak két alkalommal élt ezzel a lehetőséggel, 1842-ben és 1884-ben, mindkét esetben olyankor, amikor megváltozott a parlamenti többség. REDSLOB, Robert: *Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form*. Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1918. 75.

⁹⁵ REDSLOB: *i.m.* 74.

⁹⁶ 1841-ben a Szenátus a királyhoz intézett üzenetében kifogásolta a kormány politikáját, melynek nyomán a kormány, mely egyébiránt bírta az alsóház bizalmát, kénytelen volt lemondani. REDSLOB: *i.m.* 80.

az 1848-as forradalom vihara, s hosszú polgári liberális kormányzás kezdődött. Az 1850-es évektől fokozatosan két pólus alakult ki és vált dominánssá a belga parlamentáris rendszerben; a katolikus egyház hagyományosan erős befolyására alapozva önálló erővé vált a politikai katolicizmus, amely egyre inkább antiklerikális irányba tolta el a liberális pártokat. A liberális kormányzás 1884-ig tartott, amikor az állami versus egyházi iskolákról kirobbant ún. „iskolaháború” után az az évi választásokon konzervatív (katolikus) többség alakult ki, s vette át a kormányzást. Megjegyzem, ez igen éles, az egész belpolitikát átható ellentét volt, s kevéssé felelt meg annak a széles körben elterjedt nézetnek, mely szerint valódi parlamentarizmus csak olyan országokban működhet, amelyekben alapvető társadalmi kérdésekben a pártok között nincsenek választóvonalak. Igaz persze az is, hogy ezek a konfliktusok olyan társadalompolitikai kérdések körül forogtak, amelyek nem érintették a királyság alkotmányos alapjait.

Az alkotmány rugalmatlansága volt az elsődleges oka annak, hogy 1831-től az első világháborúig mindössze egyszer módosították, 1892-ben, amikor nemcsak Kongó annektálása miatt változtattak a szövegen, hanem az új rendelkezések azt is előírták, hogy a miniszternek kinevezett képviselők megtarthatták parlamenti mandátumukat (szemben az eredeti szövegben az angol gyakorlatból átvett azon szokással, hogy ilyenkor az új miniszternek időközi választáson újból meg kellett mértenie magát, ha meg akarta tartani parlamenti tagságát). Emellett plurális választási rendszert vezettek be, amelyben az életkor, a jövedelem, az iskolai végzettség és a családfőiség is számított. Végül a férfiak számára ekkor vált általánossá a választójog (mely minden 25. életévét betöltött férfire kiterjedt), amelynek az egyik következménye az volt, hogy első alkalommal kerültek be szocialista képviselők a törvényhozásba (a Munkáspárt 1885-ben alakult meg). A teljesen általános választójogot még az 1899-es módosítás sem teremtette meg, mely arányossá tette a választási rendszert – az egyenlő választójogért még 1913-ban is általános sztrájkot tartottak Belgiumban.

4.3. A holland parlamentarizmus kialakulása

Amíg Belgium alkotmánya jelentős részben az 1815. évi holland alaptörvényt vette alapul, addig alig kilenc esztendővel azután, hogy Hollandia véglegesen elismerte a belga függetlenséget, a Holland Királyság 1848-ban olyan alkotmányt fogadott el, amely – az angol minták követése mellett – nem kis mértékben az 1831-es belga alkotmány intézményeit és

eljárásait követte. Az új alkotmány elsődleges szerepet szánt a *States-General*nak, vagyis a kétkamarás parlamentnek. Fontos előrelépés volt továbbá a választójog kiszélesítése is.

A fokozatosan kialakuló parlamentáris monarchia az 1848-as alkotmány szerzője, Johan Rudolf Thorbecke miniszterelnök idején konszolidálódott. Thorbecke először 1849-ben lett „államminiszter”, gyakorlatilag az első modern értelemben vett kormányfő Hollandiában, mivel ez volt az első olyan kormány, amelynek működő parlamenti többsége volt. A parlamentáris monarchia szabályai azonban itt sem egy csapásra alakultak ki; amikor például 1866-ban a parlament nem járult hozzá, hogy az addigi gyarmatügyi miniszter Holland-India főkormányzójának nevezzék ki, Heemskerk belügyminiszter (későbbi miniszterelnök) még kijelentette, hogy a parlamentnek nincs joga beavatkozni a király kinevezési jogába. Amikor pedig 1867-ben a van Zuylen-kormány lemondását, mert a parlamenti többség nem támogatta külpolitikáját, a király nem fogadta el, és inkább a parlamentet oszlatta fel, az új parlamentben Thorbecke bírálta a király beavatkozását, és kijelentette, hogy a parlament feloszlatásért is a miniszterek felelősek.⁹⁷

Hollandiában a modern pártok vallási és ideológiai választóvonalak mentén alakultak ki a XIX. század második felében. A korábbi liberális, protestáns és katolikus pártok mellett megjelentek a szocialisták, a konzervatív-protestánsok, majd a kommunisták. Ez a sokpárti politikai rendszer csak koalíciós kormányzásra adott lehetőséget, ráadásul a pártok közti éles világnézeti különbségek rugalmatlanná és korlátozottá tették a koalíciókötést. Nagyjából a hasonló belga belpolitikai konfliktusokkal egy időben, az 1880-as években Hollandiában is súlyos politikai feszültségeket okozott az iskolák feletti ellenőrzésről szóló iskolaháború (*schoolstrijd*). Az elhúzódnó iskolavitatát sikerült parlamentáris keretek között – kompromisszumos módon – megoldani. A békés megegyezés, a „pacifikáció” – amelynek megoldását az első világháború miatt elhalasztották, s amely csak 1917-ben valósult meg – értelmében a világi pártok elfogadták a felekezeti iskolák egyenlő támogatását, cserében azonban elérték régi követelésük, az általános férfi választójog elfogadását (az általános választójog nőkre való kiterjesztése csak a második világháború után valósult meg). Mindezen belpolitikai konfliktusok ellenére azonban – a legtöbb nyugat-európai államhoz hasonlóan – a XIX. század második felétől az első világháborúig terjedő korszak – Hollandiában 1890-től *Wilhelmina* királynő uralkodásának idején – alapvetően a korábbi alkotmányos keretek között, azok megőrzésével telt el, jelentős alkotmányos újítások nélkül. A holland parlamentarizmus egyik sajátossága – igaz, nem egyedi jellemzője –, hogy

⁹⁷ BEYME 1970, 283.

mindvégig megtartotta a parlamenti tagság és a miniszteri tisztség közötti összeférhetetlenséget.

4.4. A XIX. századi olasz parlamentarizmus

A XIX. század egyik legtartósabb parlamentáris rendszere Itáliában alakult ki, egy olyan országban, melyet korábban egyrésről a területi szétagoltság és a fejedelmi partikularizmus, másrésről a szigorúbb és enyhébb abszolutista kormányzás váltakozása jellemzett. Az olasz fejedelemségekben az első alkotmányozási hullám – a francia forradalmi alkotmányok, de még inkább a napóleoni hódítások nyomán – 1797 és 1812 között vonult le, de nem bizonyult maradandónak. Az 1848-as forradalmak nyomán születtek az újabb alkotmányok, elsőként Szicíliában, amit II. Ferdinánd király oktrojált, majd II. Leopold toszkán király adott ki alkotmányt (*Lo Statuto della Toscana*), ami képviseleti kormányt vezetett be. Még IX. Pius pápa is kiadott egy alaptörvényt a Pápai Állam világi kormányzásáról (*Statuto fondamentale del Governo Temporale*), ugyancsak még 1848-ban.⁹⁸ Az olasz egység, majd az olasz parlamentarizmus később mégsem ezek alapján, hanem a szárd-piemonti alkotmányt alapul véve alakult ki. Ez ugyancsak oktrojált alkotmány volt – Károly Albert király adta ki 1848-ban az ún. *Statuto Albertino*-t, igazából a forradalomtól való félelmében. Bár a *Statutot* később sokan (főleg Olaszországban) parlamentáris alkotmánynak tartották, inkább az 1814-es francia *Charte*hoz hasonlít, s ahogy Beyme megjegyzi, 1848-ig semmiféle nyoma nincs annak, hogy a parlamentáris kormányzás egyáltalán megjelent volna az olasz politikai írók munkáiban.⁹⁹ Ugyanakkor a *Statuto* néhány jellemzője, mindenekelőtt a miniszterek jogi felelőssége vagy a miniszteri tisztség és a parlamenti tagság összeférhetősége kedvező feltételeket teremtett a parlamentáris fejlődés számára, mely fokozatosan, lépésről-lépésre alakult ki Szardínia-Piemontban. 1848 júliusában például Cesare Balbo kormánya mindjárt azért mondott le, mert a parlamentben egy részletkérdésben leszavazták, sőt utóda, Vincenzo

⁹⁸ ALBERT, Charles–LINDSAY, S. M.–ROWE, Leo S.: The Constitution of Italy. *Annals of American Academy of Political and Social Science*, Vol. 5. Suppl. 9. November 1894. 17–19. Érdemes megjegyezni, hogy már az 1812-es szicíliai alkotmány is kimondta, hogy a miniszterek felelősek a kétkamarás parlamentnek, amit – állítólag a szigetet megszálló angol parancsnok, William Bentinck hatására – angol mintára alakítottak ki. *Ugyanott*, 16. Tényleges parlamentáris gyakorlat azonban nem alakult ki; a szicíliai királyságban hagyományosan spanyol befolyás uralkodott, s ez az alkotmány (és a következő, 1821. évi is) valójában az 1812-es ún. cádizi alkotmányt követte.

⁹⁹ Az első vonatkozó munka ROMAGNOSI, Gian Domenico: *La scienza delle costituzioni*. Turin, 1849. lehet, mely a „képviseleti nemzeti monarchiát” tartotta a legjobb kormányformának. Lásd erről: BEYME 1970, 177.

Gioberti is az alsóházzal való konfliktusa miatt nyújtotta be a lemondását. Csakhogy az őt követő Massimo D’Azeglio nem követte ezt a példát akkor sem, ha a törvényhozásban leszavazták, vagyis ekkor még nem szilárdult meg az alkotmány jogi felelősségre vonatkozó rendelkezéseit politikaivá erősítő alkotmányos konvenció. Az olasz parlamentarizmus megalapítójának (és az olasz egység létrehozójának) Camillo Benso Cavour grófot tartják, jóllehet szerepe – mint minden meghatározó történelmi személyisége – bizonyos mértékig ellentmondásos volt ebben a tekintetben. Gyakran „parlamentáris diktátorként” jellemezték, aki politikai céljai elérésének érdekében sikerrel használja fel a parlamenti többség intézményét. A parlamentáris kormányzás megszilárdulását inkább az olasz egység létrejötte utáni évekre lehet tenni, miután tehát 1860-ban egész Közép-Itália, Toszkána, Modena, Parma és Romagna, majd 1861-ben Szicília is deklarálta csatlakozását a Szárd Királysághoz (Velence és Róma csak 1866-ban csatlakozott), és a *Statuto* hatályát kiterjesztették egész Itáliára.¹⁰⁰

Az olasz egység a korábbi évszázados partikularizmust – amelyben a Velencei és a Firenzei Köztársaság, a Nápolyi Királyság és a pápaság mindig is elég erősek voltak az egyesítés megakadályozásához – centralizációval váltotta fel, mely kedvezett a parlamentáris kormányzás kialakulásának.

Az immár egész Itália alkotmányává emelt *Statuto* az 1830-as júliusi monarchia francia alkotmányát követte, azaz konstitucionális monarchiát intézményesített, amelyben a király gyakorolta a végrehajtó hatalmat, míg a törvényhozó hatalom megoszlott a kétkamarás parlament és a király között. Az alkotmány előírta a miniszterek büntetőjogi felelősségét a parlamenttel szemben, egy másik cikkelye pedig kiterjesztette felelősségüket minden politikai és közigazgatási ügyre; igaz, az utóbbi végrehajtásához szükséges törvény nem készült el.¹⁰¹

A XIX. század közepétől Olaszországban több párt is működött, de ezek javarészt személyi ambíciók alapján, egyes politikai vezetők személye köré szerveződtek,¹⁰² és csak nagyon

¹⁰⁰ Az első egységes parlamenti választásokat 1861. január 27-én tartották, igaz, még Róma és Velence nélkül, amelyek ekkor még nem tartoztak Itáliához. A következő, 1865. október 22-i választásokat az 1866-os velencei választások egészítették ki, végül 1870-ben Rómában is választásokat tartottak.

¹⁰¹ DI NAPOLI, Mario: Origins of the Vote of Confidence to the Cabinet in Italian Parliamentary System (1848-1948). In Joseba Agirreazkuenaga & Mikel Urquijo (Eds.): *Contributions to European Parliamentary History*. Bizkaiko Batzar Nagusiak, Juntas Generales de Bizkaia, Bilbao, 1997. 765.

¹⁰² Korszakunkban (1861 márciusa és 1914 vége között) közjogi értelemben 48 kormány működött, de csak 21-en voltak miniszterelnökök. Agostino Depretis például kilencszer, de Rudini márki ötször, Giovanni Giolitti négyszer, Francesco Crispi és Benedetto Cairoli és Federico Menabrea háromszor-háromszor alakított kormányt. Megjegyzem, a kormányokat gyakran nem közjogi értelemben számítják, hanem a miniszterelnök személye szerint, vagyis ugyanazon kormánynak tekintik ugyanannak a kormányfőnek egymást követően

nehezen lehet különbséget felfedezni köztük a politikai és társadalmi problémáikra adott válaszaik alapján.¹⁰³ Ez is közrejátszott abban, hogy milyen gyakoriak voltak a kormányválságok, olyan ritkán vezettek a kormány bukásához. A politikai krízisek általában csak a kormány átalakításához vezettek, például úgy, hogy az addigi ellenzék egy része bekerült a kormányba.^{104, 105} A pártrendszer modernizálása érdekében 1882-ben a vagyoni cenzus enyhítésével oly módon módosították a választási rendszert, amely jelentősen megnövelte a választójogosultak számát, s bevezette a pártlistás (*scrutin de liste*) szavazást. E változásoktól azt remélték, hogy több embert vonnak be a politikába, s ezáltal valódi tömegpártok jönnek majd létre, ám a kísérlet nem sikerült, ezért 1891–92-ben visszatértek az egyéni (többségi) választási rendszerre (*scrutin uninominale*). Vilfredo Pareto szerint csak a XIX. század végétől voltak olyan kísérletek, amelyek valódi politikai programok alapján akartak modern pártokat létrehozni az addigi, változó identitású és nézetrendszerű pártalakulatok helyett.¹⁰⁶

Az olasz egység létrehozása utáni első évtizedekben az olasz parlamentarizmus még nem volt teljesen kifejlett, mert Itália pártrendszere és társadalmi struktúrája nem volt alkalmas arra, hogy stabil kormánytöbbségeket hozzon létre. 1861 előtt ugyan Cavour mindig erős többség létrehozására törekedett, s ez többnyire sikerült is neki, halála után azonban a kormányzati instabilitás lett jellemző – 1861 és 1914 között például összesen 33 kormánya volt az egységes Olaszországnak. A kormányforma mégis parlamentáris volt, amelyben a törvényhozás megvonhatta politikai bizalmát a kormánytól, amellyel meneszthette azt. Működött továbbá a politikai váltógazdaság, vagyis a végrehajtó hatalom politikai felelőssége nem csupán hallgatólagos vagy elvi jellegű volt; az egységes Itália létrejötte utáni első 15 évben – néhány hónapos kivétellel – jobboldali, a következő másfél évtizedben pedig a baloldali pártok illetve koalíciók kormányoztak.

A XIX. századi olasz parlamentarizmus intézményi sajátosságait illetően figyelemre méltó, hogy a kormány beiktatásakor nem tartottak formális szavazást. Elképzelhető, hogy ez brit

megalakított kormányait. Depretis például 1881 és 1887 között egymás után hatszor alakított új kormányt. A hagyományos számítás szerint egyébként Giolittinek négy, Depretisnek három miniszterelnöki időszaka volt.

¹⁰³ SCHAPIRO: *i.m.* 367.

¹⁰⁴ PARETO, Vilfredo: The Parliamentary Regime in Italy. *Political Science Quarterly*, Vol. 8. No. 4. December 1893. 678., 689.

¹⁰⁵ *Transformismo*-nak nevezték azt a jelenséget, hogy a kormányok hol a jobb-, hol a baloldaltól vettek be minisztereket a parlamenti többség fenntartása érdekében. MARRIOTT, J. A. R.: *The Makers of Modern Italy. Napoleon – Mussolini*. At the Clarendon Press, Oxford, 1931. 161.

¹⁰⁶ PARETO: *i.m.* 692.

hatásra alakult ki, vagyis azt a Nagy-Britanniában az ifjabb Pitt óta uralkodó felfogást tükrözhetette, hogy az új kormánynak biztosítani kell valamennyi időt, mielőtt működését a parlament megítéli. 1861 óta a miniszterelnök a kormány megalakulásakor mindig előadta programját és bemutatta a kormányát a parlamentnek. Néha a kormányprogramról vita volt, de mint utaltam rá, sokáig nem szavaztak róla. A kormány későbbi működését azonban többször is vita tárgyává tették interpellációs vitákkal és bizalmi, illetve bizalmatlansági szavazásokkal, s tulajdonképpen ennek nyomán szilárdult meg az a felfogás, hogy a végrehajtó hatalom nem működhet a parlament bizalma nélkül.¹⁰⁷ Ez oda vezetett, hogy a kormány által javasolt parlamenti napirend elutasítása, illetve az ellenzék által felvetett bizalmatlansági indítvány megszavazása miatt a kormánynak le kellett mondania, s a kormány által beterjesztett törvényjavaslat leszavazása alapján is felvethető volt a bizalmi kérdés (a bizalmatlansági szavazásokat név szerinti szavazással tartották). A század 80-as éveitől – elsősorban Giovanni Giolitti miniszterelnök kezdeményezésére és közreműködésével – a parlamenti szokás megváltozott, s fokozatosan kialakult a kormány beiktatásakor tartott bizalmi szavazás, mely az 1900-as évek elején rögzült állandó gyakorlattá.¹⁰⁸

Az uralkodó helyzete a kormányzásban, illetve szerepe a kormányalakítás során ugyancsak folyamatosan alakult át, a kezdeti aktivizmustól a jelképes közreműködésig.¹⁰⁹

Az alkotmányos gyakorlat ellenére a parlamentáris kormányforma első évtizedeiben tulajdonképpen mindvégig megosztotta a politikai közvéleményt. A parlamentarizmussal

¹⁰⁷ DI NAPOLI: *i.m.* 769. 1873-ban a kormány lemondott, miután egy pénzügyi kérdésben leszavazta a parlament; később azonban meggondolta magát, ám ebből vita kerekedett, amelynek során a kormány azzal érvelt, hogy nem bizalmi szavazás során szenvedett vereséget, ezért nem is volt köteles lemondani. Ettől kezdve a gyakorlatban megkülönböztették a bizalmi kérdésről, illetve a kormányzással kapcsolatos egyéb ügyekben tartott szavazásokat. *Ugyanott*, 771.

¹⁰⁸ Amikor például 1892-ben Giolitti (későbbi ötszörös miniszterelnök) első kormánya megalakult, az új kormányfő felvetette, hogy a parlamentnek szavaznia kellene a kormány programjáról annak beiktatásakor. Az erről folytatott vita arról szólt, hogy vajon érdemes-e egy miniszterelnöki beszédre bizalmi szavazást tartani. A vita eredménye az a kompromisszum lett, mely szerint ugyan továbbra sem kell szavazni az új kormány iránti bizalomról, de az alsóház szavazhat a kormány napirendi javaslatáról, amit később többször is bizalmi kérdésnek tekintettek. Később az is szokássá vált, hogy a kormányprogram előadásakor egy fontos törvényjavaslatot is benyújtottak a parlamentnek, amely mögött ugyanez a szándék volt, vagyis hogy legyen egy olyan konkrét ügy, amelynek kapcsán a parlament mégiscsak szavazhat a kormány iránti bizalomról. Később Giolitti 1903-as és 1906-os kormányalakításakor is bizalmi szavazást kért a parlamentben arra hivatkozva, hogy az ország érdeke nem tűr halasztást, és a kormánynak olyan erős felhatalmazásra van szüksége, amit csak egy bizalmi szavazás adhat meg. A végleges gyakorlat ettől kezdve az a furcsa, kompromisszumos megoldás lett, hogy a parlament ugyan továbbra is csak a kormány napirendi javaslatáról szavazott, csakhogy a kormány e javaslata konkrétan a miniszterelnöki beszédre, illetve a kormányprogram jóváhagyására irányult. Lásd erről DI NAPOLI: *i.m.* 772–777.

¹⁰⁹ Marco Minghetti első kormányát például még 1864 szeptemberében az uralkodó menesztette, jóllehet az nem vesztette el többségét. Ez arra utal, hogy a *Statutot* ekkor még úgy értelmezték, hogy az uralkodónak mérlegelési jogköre van a miniszterek kinevezésében és felmentésében. BEYME 1970, 187. Később azonban a Savoyai-ház királyai – brit mintára – már csak uralkodtak, de nem kormányoztak. SCHAPIRO: *i.m.* 366.

szembeni fenntartások egyik vonulata még a Giuseppe Mazzini-féle politikai felfogás továbbélése volt, mely szerint a népnek kell alkotmányoznia. Ennek szellemében az olasz királyság létrejöttétől kezdve a radikálisok azt akarták, hogy egy alkotmányozó nemzetgyűlés fogadjon el új alkotmányt a *Statuto* helyett. A szembenálló álláspont viszont a képviseleti kormányzást (*governo rappresentativo*) állította szembe a nép általi kormányzással (*governo popolare*), s azzal érvelt, hogy az utóbbi nem egyeztethető össze a parlamentáris kormányzással.

A parlamentarizmussal szembeni másik lényeges kritika oka a kiterjedt parlamenti korrupció volt. Különösen Agostino Depretis kormányzására tartották jellemzőnek azt, hogy a miniszterelnök – aki még kinézetében is hasonlított magyar kortársához, Tisza Kálmánhoz – korrupt eszközökkel, és manipulált választásokkal szerzett többséget, amelyet széles körű patronázs kiépítésével tartott fenn.¹¹⁰ Ezt a jelenséget *parlamentarismo*-nak nevezték, melyet a parlamentáris kormányzás ellenfelei gyakran Depretis vagy a kormány „*dittatura*”-jának tekintettek.¹¹¹ Ebből eredt, hogy sokan megkülönböztették az „igazi” és a „nem igazi” parlamentarizmust, úgy érvelve, hogy az olasz parlamentáris kormányzás a valódi brit modelltől a francia felé kezdett közeledni, s a gyakorlat az igazi parlamentáris kormányzástól való elhajláshoz vezetett. Mások arra utaltak, hogy az éppen csak egységessé vált Olaszország a maga 78 százalékos írástudatlanságával és demokratikus tapasztalatok híján éretlen volt a meghonosított brit típusú parlamentáris kormányzásra.¹¹²

Az elterjedő és szokássá váló parlamenti korrupció mind jobban diszkreditálta az olasz parlamentarizmust, mely ugyan túlélte a pápasággal az olasz egység létrejötte óta folytatott folyamatos konfliktusokat,¹¹³ a századforduló gazdasági és társadalmi válságára egyre nehezebben talált megoldást, s ezen már az általános választójog 1912-es bevezetése sem segített. Néhányan már 1911-ben a parlamentáris rendszer végéről beszéltek és a határozott,

¹¹⁰ PARETO: *i.m.* 698., SCHAPIRO: *i.m.* 371., MARRIOTT 1931, 161.

¹¹¹ BEYME 1970, 188.

¹¹² „Itália még azelőtt megpróbált futni, hogy megtanult volna járni” – írta például az olasz parlamentarizmusról egy brit alkotmányjogász. MARRIOTT 1931, 161.

¹¹³ A Szentszékekkel való konfliktus az olasz egységig vezethető vissza, miután IX. Pius nem ismerte el a forradalom útján létrejött új államot, illetve „bitorlónak” tekintette a Savoyai-házat, különösen azt követően, hogy miután 1870 szeptemberében az olasz hadsereg bevonult Rómába, a város népszavazáson úgy döntött, hogy csatlakozik az Olasz Királysághoz. A konfliktus egyik csúcspontja az volt, hogy IX. Pius (aki a „Vatikán foglyának” tekintette magát, s nem volt hajlandó elhagyni a Vatikánt), „*Non expedit*” kezdetű enciklikájában megtiltotta a katolikusoknak, hogy részt vegyenek a parlamenti választásokon, vagy közhivatalt viseljenek. A tilalmat végül csak X. Pius pápa oldotta fel részlegesen 1905-ben, azzal, hogy bár a katolikusok részt vehettek a választásokon, ám csak az egyház irányutatója alapján szavazhattak.

sokak számára diktátor Giolittit a parlamentarizmus sírásójának tartották.¹¹⁴ Mindenesetre az első világháború kezdetétől Mussolini 1922-es hatalomra kerüléséig terjedő időszak már a parlamentáris rendszer válságának korszaka volt, ami megkönnyítette az Európában a két világháború közötti periódusban az elsők között létrejött diktatúra kialakulását.

4.5. A francia parlamentarizmus a Harmadik Köztársaságban

Amint láthattuk, Franciaországban már az 1814. évi *Chartenak* is volt olyan felfogása, mely szerint a francia alkotmányos rendszer parlamentáris kormányzáshoz vezethet, s bizonyos értelemben az 1830-as és az 1848-as alkotmányok is felfoghatók a parlamentarizmus bevezetésére irányuló kísérletekként.¹¹⁵ Ez azonban csak III. Napóleon autoritárius rendszerének belpolitikai válsága, valamint a Poroszországtól elszenvedett katonai vereség után – egy néhány éves átmeneti időszakot követően – jött létre. Franciaországban ugyanis a vereség hírére a parlament kikiáltotta a köztársaságot és ideiglenes kormány alakult, ám ekkor még sem az állam-, sem a kormányforma kérdése nem dőlt el véglegesen. Még akkor sem, amikor 1871-ben új választásokat tartottak, amelyek után a nemzetgyűlés Bordeauxban ült össze, s Alphonse Thierst választotta „a Francia Köztársaság végrehajtó hatalmának vezetőjévé”. Az 1871. évi párizsi kommün leverése után Thierst köztársasági elnökké választották. Ez az aktus nemcsak politikatörténeti szempontból különleges,¹¹⁶ hanem közjogi tekintetben is, mert az államfőt felelőssé tették a törvényhozásnak.¹¹⁷ A kialakuló belpolitikai

¹¹⁴ FERRERO, Guglielmo: *Demokratie oder Terror. Die Diktatur in Italien*. Julius Hoffmann, Stuttgart, 1924. 22., 49.

¹¹⁵ Az 1814. évi *Charte* 1830-as módosítását követően a francia közjogi rendszert többen már parlamentárisnak tekintik. Lásd például: REINHARD, Wolfgang: *Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart*. Verlag C. H. Beck, München, 2002. 429.

¹¹⁶ Thiers maga orléansista royalista volt, akit egy döntő többségében ugyancsak királypárti nemzetgyűlés választott meg. Thiers praktikus okból vállalta el a köztársasági elnöki tisztséget, a parlament pedig azért választotta meg, mert élesen megosztott volt a jövőbeli uralkodó személyét illetően. Egyik része ugyanis Bourbon-párti volt, X. Károly unokája, Chambord herceg királyságát támogatva, másik része viszont, az ún. orléansisták Lajos Fülöp unokáját, Párizs herceget látták volna szívesen a trónon. Később az a kompromisszumos megoldás jött létre, hogy a koronát Chambord hercegének ajánlják fel, ám mivel ő gyermektelen – s már elég öreg is – volt, utódja az orléansi herceg lehetett volna. Ennek megfelelően 1873 augusztusában Párizs grófja elismerte Chambord trónöröklési jogát, aki pedig őt jelölte meg a trón örököseként. Chambord azonban azt követelte a nemzetgyűléstől, hogy a trikolorót, mint a „forradalom szimbólumát” törölje el, és a hagyományos Bourbon *fleur-de-lys* állítsa a helyére. Ez tulajdonképpen megghiúsította a terv megvalósítását, s egyben meghosszabbította az államforma kérdésében kialakult politikai válságot.

¹¹⁷ MEZEY-SZENTE: *i.m.* 332. Az intézmény működött is, miután Thiers 1873-ban azért mondott le, mert a Nemzetgyűlés bizalmatlanságot szavazott vele szemben. Utódjául a szintén royalista Patrice de Mac Mahont

krízis fő oka – a háborús vereség mellett – tehát az államforma volt, s nem a kormányzati rendszer jellege.¹¹⁸ A nemzetgyűlés például még 1874-ben is sikertelen kísérletet tett a királyság visszaállítására, majd új alkotmány elfogadásának szükségességéről döntött, hiszen Franciaországnak gyakorlatilag 1870 óta nem volt működő alkotmánya.

A Harmadik Köztársaság alkotmánya nem egy egységes szerkezetbe foglalt szöveg volt, hanem három, 1875 februárja és júniusa között elfogadott alkotmánytörvényből állt össze. Ezek a törvényhozó hatalomról és a köztársasági elnökről szóló, „a közhatalom szervezetéről” című, a „Szenátus szervezetéről” kiadott, valamint a hatalmi ágak elválasztásának szabályait rendező „a közhatalom viszonyairól” szóló alkotmánytörvények voltak.

Ezek közül az első rendelkezett a köztársasági államformáról. Az alkotmánytörvény szerint a köztársasági elnököt a Nemzetgyűlés két kamarája együttes ülésen, abszolút többséggel választotta meg hét évre.¹¹⁹ A köztársasági elnök újraválasztható volt, s ezúttal már nem tartozott politikai felelősséggel a törvényhozásnak (csak hazaárulásért volt felelősségre vonható, azaz csak alkotmányjogi felelőssége volt). A törvényhozó hatalom vonatkozásában törvénykezdeményezési joga volt, legfeljebb egy hónapra elnapolhatta a parlament ülését, s a Szenátus jóváhagyásával feloszlathatta az alsóházat. Jogköreit azonban csak az illetékes miniszter ellenjegyzésével gyakorolhatta – az ellenjegyzés aktusán keresztül a kormány vette át a politikai felelősséget az adott elnöki döntésért. Ez már jelezte a kormányforma parlamentáris jellegét, amin az sem változtatott, hogy a Minisztertanács ülésén az államfő elnökölt.

A köztársasági államformának témánk szempontjából nem csak azért van nagy jelentősége, mert Franciaországban hosszú éveken keresztül ez a kérdés állt a belpolitikai küzdelmek középpontjában, hanem azért is, mert befolyásolta a kormányzati rendszer végleges elrendezését is. Nem csupán a köztársasági elnök jogállásán keresztül, hanem azért is, mert a Második Köztársaság bukása (vagyis a köztársasági elnök Louis Bonaparte, a későbbi III. Napóleon államcsínye) korábban csak megerősítette azt a nézetet, hogy parlamentáris kormányzás csak monarchiában lehetséges.

választották, immár hét évre, annak reményében, hogy ez idő alatt Chambord herceg elhalálozik, és megoldható lesz a királykérdés.

¹¹⁸ Maurice Duverger szerint amíg a mérsékelt republikánusok valójában a köztársaság miatt fogadták el a parlamentarizmust, addig a mérsékelt monarchisták a parlamentarizmus miatt békéltek meg a köztársasággal. DUVERGER: *i.m.* 431.

¹¹⁹ Ez volt az a híres szavazás, amelyen a köztársasági államformát végül a törvényhozás egyetlen fős szavazattöbbséggel, 353:352 arányban fogadta el. Később, 1884-ben egy törvény kimondta az államforma megváltoztathatatlanságát.

A végrehajtó hatalom központi szerve 1875 után a kormány volt, mely – első ízben a gyakorlatban is – felelős volt a Nemzetgyűlés mindkét kamarájának. A Harmadik Köztársaság alkotmánytörvényei biztosították a kabinetkormányzás szükséges feltételeit; a végrehajtó hatalom aktusai miniszteri ellenjegyzésre szorultak, s a miniszterek felelősek lettek a parlamentnek,¹²⁰ amelynek kamaráiban felszólalási jogot kaptak.

A törvényhozó hatalom gyakorlója a Nemzetgyűlés volt, amely két, hasonló jogkörű kamarából, az általános, egyenlő, közvetlen és titkos választójog alapján választott Képviselőházból és a 300 tagú Szenátusból állt.

Az alkotmányos szabályozás ellenére a francia parlamentáris kormányzás egyes normái nem azonnal, hanem számos konfliktus nyomán alakultak ki.

A francia közjogi irodalomban például vita bontakozott ki azzal kapcsolatban, hogy a kormány politikai felelőssége mindkét kamara vonatkozásában fennáll-e, vagy csak a Nemzetgyűléssel szemben. Az egyik érvelés szerint a miniszterek csak az alsóházzal szemben felelősek, ami ellensúlyozza azt, hogy amíg a Szenátus nem oszlatható fel, addig az alsóházat – ráadásul a Szenátus jóváhagyásával – a köztársasági elnök feloszlathatja, ami ahhoz vezethetne, hogy a második kamara a népképviselői alapú alsóház felett állna.¹²¹ Ezzel szemben mások azt hangsúlyozták, hogy az alkotmány nem tett ilyen különbséget a két kamara között, hanem a két ház teljes egyenjogúságát mondta ki; így például az alsóházzal egyenlő törvényalkotási jogköre volt, s tagjai éppúgy kérdéseket és interpellációkat intézhettek a miniszterekhez, mint az alsóházban.¹²² A valóságban a miniszterek gyakran lemondtak amiatt, mert a Szenátusban leszavazták őket.¹²³

¹²⁰ A francia Harmadik Köztársaság gyakorlatában az egyes miniszterek is kérhettek bizalmi szavazást – 1946 után, a Negyedik Köztársaság alatt ez a jog már csak a kormányt mint testületet illette. FINER, Herman: *Governments of Greater European Powers. A Comparative Study of the Governments and Political Culture of Great Britain, France, Germany, and the Soviet Union*. Methuen & Co. Ltd., London, 1956. 417.

¹²¹ Az érvelés hierarchiára vonatkozó része vitatható, mivel a Szenátus tagjainak egy részét (75 szenátort) a Nemzetgyűlés választotta élethossziglan (nagyobb részét pedig a helyi kormányzatok képviselőiből álló megyei választási kollégiumok választották meg 9 évre).

¹²² GARNER, James W.: Cabinet Government in France. *The American Political Science Review*, Vol. VIII. No. 3. August 1914. 356. Gyakorlatilag csak annyi különbség volt köztük, hogy a pénzügyi javaslatokat – a parlamentarizmus szabályainak megfelelően – az alsóházban kellett benyújtani.

¹²³ 1896-ban például a Bourgeois-kormány amiatt kényszerült lemondani, mert a Szenátus nem támogatta egy madagaszkári expedíció finanszírozását, és 1913-ban is megbukott a kormány, amikor a felsőház elutasította az alsóház által már megszavazott választási törvényt. Megjegyzem, az alsóház is többször megbuktatott olyan kormányt, amely élvezte a Szenátus bizalmát; így például 1882-ben a Gambetta-, 1884-ben pedig a Ferry-kormányt. Lásd GARNER: *i.m.* 357.

A Harmadik Köztársaság közjogában azonban a legnagyobb vita a köztársasági elnök parlament-felosztási jogával kapcsolatban alakult ki. Mint láttuk, e jogosítvány Franciaországban is adott volt, és azt a parlamentarizmusban természetes, legitim és szinte szükségszerű intézménynek tartották.¹²⁴ A parlament-felosztási jog azonban, mint utaltam rá, eltért az angol vagy akár a belga konstrukciótól, mert a Szenátus jóváhagyása kellett hozzá, amely maga nem volt felosztható. Így a köztársasági elnök a Szenátusra támaszkodva „kisajátíthatta” a parlament felosztásának jogát, jóllehet azt más parlamentáris rendszerekben általában a kormány kezdeményezésére, gyakran tényleges elhatározása alapján alkalmazták.

A konfliktus hátterében az állt, hogy a royalista Patrice de Mac Mahon köztársasági elnök szerint a kormány neki (is) politikai felelősséggel tartozik, nemcsak a parlamentnek. Ennek szellemében felmentette az egyébként parlamenti többséggel rendelkező, republikánus szellemiségű kormányt, és olyan royalista kormányt nevezett ki helyette, amelynek nem volt parlamenti többsége.¹²⁵ A parlament-felosztási jog 1877. május 16-i alkalmazása olyan politikai válságot okozott, amelynek eredményeként az államfő e jogköre teljesen diszkreditálódott, s ettől kezdve az erre vonatkozó jogkör az alkotmány holt betűjének számított (legközelebb csak 1955-ben oszlatta fel a köztársasági elnök a parlamentet), mert a francia republikánusok ettől fogva olyan monarchikus intézménynek tekintették, amely a nép jogai és szabadságai ellen irányul.¹²⁶

Az 1875 után kialakult francia parlamentarizmus egy másik sajátosságának a gyenge és fejletlen, diffúz pártrendszert tartották, amely nem volt képes tartós parlamenti többséget biztosítani a kormányok számára. Ennek következtében az egész Harmadik Köztársaságot instabil kormányok fémjelezték, illetve a törvényhozás túlsúlya jellemezte. A korabeli angol és amerikai politikai írók gyakran „parlamenti anarchiát” emlegetve bírálták a francia parlamentarizmust, amit gyakran kritizáltak a francia szerzők is azzal, hogy a francia

¹²⁴ ESMEIN, Adhémar: *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*. Sirey, Paris, 1906. 138., ehhez hasonlóan: DUGUIT, Léon: *Le Fonctionnement du Régime Parlementaire en France*. *Revue Politique et Parlementaire*, Vol. XXV., 367. Idézi GARNER: *i.m.* 357.

¹²⁵ MacMahon 1877 májusában mentette fel az 1875. évi alkotmánytörvények elfogadása utáni első választások eredményeként Jules Simon vezetésével alakult köztársaságpárti kormányt, és nevezte ki a helyére a kisebbségi (ám royalista) Broglie-kormányt. Miután a republikánusok ezt az egyszemélyi kormányzás bevezetésére irányuló elnöki államcsínynek tekintették, az államfő a Szenátus jóváhagyásával feloszlatta az alsóházat és új választásokat írt ki. Ezen azonban ismét republikánus győzelem született, majd miután 1878-ban a Szenátusban is a köztársaságpártiaké lett a többség, MacMahon 1879-ben lemondott. Utóda az a Jules Grévy lett, aki republikánus érzelmű volt, és kinyilvánította, hogy tiszteletben fogja tartani az alsóház akaratát.

¹²⁶ GARNER: *i.m.* 358.; MEZEY-SZENTE: *i.m.* 334.

kabinetrendszer csupán annak a brit parlamentáris kormányzásnak a gyenge utánzása, amelyről mintázták.¹²⁷ Franciaországban tulajdonképpen fordított volt a helyzet a brit kabinetrendszer politikai gyakorlatához képest, mert a két kamara olyan túlhatalommal rendelkezett a végrehajtó hatalommal szemben, mely sokak szerint deformálta és korrumpálta a parlamentáris rendszert; legalábbis annak eredeti, brit modelljéhez viszonyítva, hiszen nem a kormány irányította politikai értelemben a parlamentet, hanem a törvényhozás utasította és ellenőrizte a kormányt.¹²⁸ Ennek alapvető oka a pártrendszer már említett fejletlensége volt.¹²⁹ Ezen ugyan több miniszterelnök (például Pierre Waldeck-Rousseau (1899–1902, Émile Combes (1902–1905) és Aristide Briand (hatszoros miniszterelnök, korszakunkban 1909–1911 között és 1913-ban) is megpróbált változtatni erős kormánypárt létrehozásával, ám egyik kísérlet sem volt sikeres.

A modern, politikai ideológiák szerinti pártok kialakulását elvileg a választási rendszer is ösztönözhetette volna, bár annak változásai mögött inkább az állt, hogy a széttöredezett pártrendszer miatti koalícióalkotási nehézségeket gyakran akarták a különböző politikai erők számukra előnyösebbnek vélt szisztémával megoldani. Mindenesetre az 1871-es listás, arányos választási rendszert (*scrutin de liste*) 1875-ben kétfordulós egyéni többségi rendszerre (*scrutin d'arrondissement*) cserélték, majd 1884 és 1889 között ismét a listás megoldás, azután (egészen 1919-ig) megint az egyéni jelöltes megoldás következett.

Ilyen körülmények között mindenesetre „Franciaországban a parlamentáris kormányzás története jelentős részben „miniszteri válságok” sorozata [volt], gyorsan megszűnő többségekkel és nem szűnő konfliktusokkal a kamarák és a kormány között”,¹³⁰ amelyben a miniszterelnök – szemben a kormányforma brit mintájával – inkább csak *primus inter pares* volt, akinek csekély hatalma volt miniszterei fölött. Jellemző, hogy a kormányok átlagos hivatali ideje a Harmadik Köztársaságban kevesebb mint nyolc hónap volt, s a legtöbb csak

¹²⁷ GARNER: *i.m.* 353.

¹²⁸ GARNER: *i.m.* 358–359.

¹²⁹ Általános vélemény szerint Franciaországban azért nem sikerült hatékony pártrendszert kialakítani, mert a nemzeti kérdések gyakran helyi ügyeknek voltak alárendelve: „A miniszterek a képviselőktől függenek, a képviselők a helyi választóktól, és a választók jobban törődnek a helyi ügyekkel, mint az általános érdekekkel, így az történik, hogy a törvényhozási választások helyi kérdésekre korlátozódó programok alapján zajlanak, mert a képviselők kitűnő helyzetben vannak ahhoz, hogy ezekre megoldást találjanak... Ennek az a következménye, hogy nem lehet nemzeti pártokat alakítani olyan választókból és képviselőkből, akik csak helyi érdekekben gondolkodnak.” MOREAU, Félix: *Pour le Régime Parlementaire*. Ancienne Librairie Thorin et Fils, Paris, 1903. 318–319. Idézi: GARNER: *i.m.* 364.

¹³⁰ GARNER: *i.m.* 368.

néhány hónapig működött.¹³¹ Ez elsősorban annak volt a következménye, hogy a parlament fegyelmezett és összetartó (kormány)pártok hiányában viszonylag gyakran szavazta le a kormányt, amely ennek nyomán többnyire lemondásra vagy legalábbis átalakulásra kényszerült. Franciaországban tehát a kormányok általában nem választási vereség miatt mondtak le, mint Angliában, hanem mert az egyik vagy a másik kamara leszavazta őket, anélkül, hogy lehetőségük lett volna új választásokkal a néphez fordulni. Ez nem is lett volna indokolt, hiszen a kormányokat és a minisztereket gyakran jelentéktelen ügyek miatt buktatta meg a Nemzetgyűlés.¹³² Így hát, mivel a kormányok a legtöbbször nem általános politikájuk miatt kényszerültek lemondásra, annak ellenére, hogy a Harmadik Köztársaságnak jobbára csak rövid életű és gyenge kormányai voltak,¹³³ sokan azt emelik ki, hogy maga a kormányzás – legalábbis a megelőző évszázadhoz viszonyítva – nem volt labilis: az 1875-ös alkotmány a francia közigazgatás leghosszabb ideig hatályban lévő alaptörvénye volt. A kormányok úgy jöttek-mentek, hogy megszűnésük – szemben a brit rendszerrel – általában nem járt az alsóház feloszlatásával, s így új választások tartásával. A stabilitást erősítette az is, hogy a gyakori kormányváltások ellenére az erősen központosított közigazgatás többnyire zavartalanul működött tovább.¹³⁴

A francia parlamentáris kormányzás egy további intézményi sajátossága volt, hogy kizárta a parlamenti képviselők egyidejű kormánytagságát, vagyis a két kamara tagjai nem lehettek miniszterek. Ebben a vonatkozásban tehát a forradalmi hagyományok (azaz a hatalmi ágak szigorú elválasztása) erősebbnek bizonyult, mint a brit minta követése (amely szerint, ha egy alsóházi képviselőt miniszterre neveztek ki, akkor újra kellett indulnia a mandátumáért).

Alighogy véglegesen eldőlt az állam- és kormányforma, az új francia parlamentáris kormányzásnak olyan problémákkal kellett szembenéznie, amelyek alighanem egy sokkal

¹³¹ Megjegyzem, ez nem csak a Harmadik Köztársaság sajátossága volt, hiszen ennek már 1875 előtt is nagy hagyományai voltak; a monarchia alatt is a kormány instabilitása volt a főszabály, s még a korszak legjelentősebb politikusai sem voltak képesek tartós kormányzásra: Adolphe Thiers két kormánya 1836-ban és 1840-ben például csak hat illetve hét hónapig működött, Louis de Broglie herceg kormánya (1835-36) kevesebb mint egy évig, François Guizot kormánya (1847-ben) egy évig, Jean Casimir-Perier kormánya (1831-32) pedig másfél évig volt hivatalban.

¹³² A Waddington-kormány például 1879-ben azért bukott meg, mert nem fegyelmezte meg azokat a katonatiszteket, akik egy royalista banketten vettek részt; 1894-ben pedig a Casimir-Perier-kormány amiatt, mert nem engedték az államvasutak néhány alkalmazotjának, hogy egy szakszervezeti kongresszuson részt vegyenek. Máskor előfordult, hogy egy-egy tisztségviselő elbocsátása, illetve egyes polgármesterek vagy prefektusok intézkedései, esetleg egyes kormányzati tisztségviselők nyilatkozatai miatt kellett a kormánynak távoznia.

¹³³ Ez magyarázza, hogy a korszak kormányai mintegy kétharmadának olyan miniszterelnöke volt, aki az előző kormányban is részt vett.

¹³⁴ SCHAPIRO: *i.m.* 332.; GARNER: *i.m.* 370.

erősebb és nagyobb hagyományokkal rendelkező nemzeti parlamentarizmust is megrengettek volna. Először is, a „parlamenti korrupció” Franciaországban sem volt ismeretlen; egy botrány miatt (bár személyesen nem vádolták semmivel) még Grévy elnök is lemondásra kényszerült, az 1890-es években pedig kirobbant a Panama-csatorna körüli botrány, amelyben – egyebek mellett – több mint 500 parlamenti képviselőt és hat minisztert vádoltak korrupcióval. Mindez súlyos tekintélyvesztést jelentett annak a kabinetrendszernek, amelynek renoméját a gyakori kormányváltások már amúgy is megtépázták. A Georges Boulanger tábornok által alapított populista mozgalom, s a parlamentarizmus megdöntésének kézzel fogható veszélye egy boulangierista katonai diktatúra által, valamint a zsidó származású Alfred Dreyfus tüzérkapitánnyal szembeni kémvád okozta társadalmi megosztottság már nem okai, hanem inkább következményei voltak a francia parlamentarizmus legitimációs válságának.

Franciaország azonban képes volt túlélni ezeket a viharokat, és az 1900 és 1914 közötti másfél évtizedet már *Belle Époque*-nek, azaz „szép korszaknak” nevezték viszonylagos nyugalma és az ország többé-kevésbé zavartalan fejlődése nyomán. Eközben pedig olyan új politikusi nemzedék nőtt fel, mely hamarosan a nemzetközi politikában is vezető szerepet játszott (mint például Aristide Briand, Georges Clemenceau vagy Jean Jaurès), és a jobboldali *Action Française* képeben megjelent a politikai erőszak is. Ám alkotmánytörténeti szempontból – Nyugat-Európa legtöbb államához hasonlóan – már nem történtek radikálisabb változások. Az államforma véglegesen eldőlt, és nehezen bár, de kialakult a sajátos francia törvényhozás-központú kormányzati rendszer is. A francia Harmadik Köztársaság végül egészen a második világháborúig (1940-ig) fennmaradt, s túlélte az első világháború viharait is.

4.6. A skandináv parlamentarizmus kialakulása és fejlődése

Manapság az észak-európai országok egy részének kormányzati rendszerét intézményi és működési hasonlóságaik miatt gyakran mint a parlamentarizmus sajátos, skandináv formáját jellemzik, amelyek olyan jellegzetességeket mutatnak, mint a „hagyományos” ötpárti rendszer vagy az ún. negatív parlamentarizmus. Fontos azonban tudnunk azt is, hogy az általunk most vizsgált korszakban e sajátos fejlődésnek csak az előfeltételei alakultak ki, s e jellemzők egy része csak később jött létre. Mégis az teheti indokolttá e régió korai parlamentáris rendszereinek közös tárgyalását, hogy az észak-európai parlamentarizmus nagyjából egy

időben alakult ki, s e folyamat során az egyes államok – nemcsak földrajzi közelségük, hanem részben közös vagy hasonló történelmük miatt is – nagy figyelemmel és hatással voltak egymásra.

Egy-két országban a XIX. századi alkotmányozás a kormányzás addigi rendszerével, az abszolút monarchiával való szakítást jelentette: Svédországban az 1809. évi alkotmány éppúgy a királyi abszolutizmusnak vetett véget, mint az 1849-es dán alkotmány. Ezzel szemben Norvégiában és Izlandon az 1814., illetőleg az 1874. évi alkotmányozásra a Svédországgal, illetve Dániával szembeni önállóság és a függetlenség megerősítésének jegyében került sor, akárcsak a finn alkotmányos törekvések esetében, amely utóbbiak azonban sem önálló alkotmányhoz, sem nemzeti függetlenséghez nem vezettek az első világháború végéig. Ennélfogva a XIX. századi észak-európai alkotmányok a nemzeti fejlődésből következtek, és több volt köztük a különbség, mint a hasonlóság.¹³⁵

Így például Norvégiában még a francia forradalmi alkotmányok tradícióját követve igyekeztek következetesen szétválasztani a hatalmi ágakat, s ezért a parlament nem volt felosztható, a miniszterek pedig nem lehettek tagjai a *Storting*nak, vagyis a törvényhozásnak. Norvégiában továbbá nem volt olyan jelentős arisztokrácia, amely sajátjogú felsőházi képviselőt követelhetett volna. 1869 óta egyébként évente kellett összehívni a *Storting*ot a korábbi háromévenkénti üléshez helyett, ami oda vezetett, hogy a XIX. és a XX. század fordulóján a Svédországgal közös uralkodónak igen csekély befolyása volt; a tényleges hatalmat a népképviselői alapú *Storting* gyakorolta. Norvégiában már 1884-ben bevezették a parlamentáris kormányformát,¹³⁶ abban az évben, amikor megalakult a liberális és a konzervatív párt (a Munkáspárt 1887-ben jött létre, de csak 1903-ban került be először a parlamentbe). Ez azonban politikai megállapodáson, illetve alkotmányos konvención alapult; az ország az alkotmány (*grunnloven*) szerint továbbra is „korlátozott monarchia” (*indskaenket monarkisk*) volt, ahol formálisan ezt követően is a király választotta ki tanácsának tagjait a választójogosult norvégok közül. Így a valóságban kialakult a bizalmatlansági indítvány intézménye (ami „a kormány nem bírja a *Storting* bizalmát” szövegű indítvánnyal

¹³⁵ ELDER, Neil, THOMAS, Alastair H. and ARTER, David: *The Consensual Democracies? The Government and Politics of the Scandinavian States*. Basil Blackwell, Oxford, 1988. 101.

¹³⁶ GROß, Hermann–ROTHHOLZ, Walter: Das politische System Norwegens. In W. Ismayr (Hrsg.): *Die politischen Systeme Westeuropas*. Leske+Budrich, Opladen, 2003. 135.; NARUD, Hanne Marthe and STRØM, Kaare: Norway. A Fragile Coalitional Order. In Wolfgang C. Müller and Kaare Strøm (eds.): *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford University Press, Oxford, 2003. 166.; ROMMETVEDT, Hilmar: Norway: From Consensual Majority Parliamentarism to Dissensual Minority Parliamentarism. In E. Damgaard, D. Anckar, H. Rommetvedt, A. Sannerstedt, M. Sjölin (eds.): *Parliamentary Change in the Nordic Countries*. Scandianvian University Press (Universitetsforlaget AS), 1992. 56.

történhetett), jóllehet az alkotmány nem foglalkozott a törvényhozó és a végrehajtó hatalom viszonyával.

A norvég parlament 1905-ben egy, az önálló külképviseletek miatt kirobbant konfliktus következtében határozatban mondta ki a Svédországgal való unió megszűnését. Bár ezt követően rövid ideig még háború kitörése is fenyegetett, végül a norvégok egy e tárgyban tartott népszavazás során elsöprő többséggel a függetlenség mellett szavaztak. Norvégia – továbbra is az 1814-es eidsvøldi alkotmány alapján – így önálló állammá vált, ám monarchikus államformáját (új uralkodó dinasztia alatt) megőrizte. A folyamatot bizonyos értelemben az általános férfi, majd a női választójog bevezetése zárta le 1898-ban, illetve 1913-ban.

Dániát elkerülték a 1848-as forradalomhoz kapcsolódó események, az uralkodó, VII. Frigyes a kor liberális hangulatának megfelelő alkotmányt (*Grundlov*) adott ki 1849-ben, mellyel lezárult az abszolút monarchia korszaka. Az államforma korlátozott monarchia lett, ahol ugyan az uralkodó gyakorolta a végrehajtó hatalmat, de már csak miniszteri ellenjegyzéssel, a törvényhozó hatalmat pedig a király a parlamenttel megosztva gyakorolta. Az alkotmányt 1866-ban módosították ugyan, de a kormányzati rendszer jellege nem változott – hiába volt például 1872-től a liberális *Venstre* pártnak többsége a kétkamarás *Rigsdag* alsóházában, az országnak konzervatív kormánya volt a század végéig, melyet csak a felsőház támogatott.¹³⁷

Dániában végül 1901-ben vált az alkotmányos monarchia egyben parlamentárisrá is: ekkor alakított a liberális Reform Párt egypárti többségi kormányt (1901–1906), s ezt követően a kormányzás az alsóházi többség bizalmától függött; az első világháborúig – ameddig csupán egyszer, 1909-ben került sor bizalmatlansági szavazásra¹³⁸ – liberális koalíciós kormányok váltogatták egymást.

Svédországban 1866-ban a parlament négykamarás rendi tagozódását bikamerális rendszerrel váltották fel. Ez a parlamenti reform tehát megszüntette az országgyűlés rendi gyűlés jellegét, s ettől kezdve a parlament, a *Riksdag* mindkét háza választott testületté vált: a felsőházat vidéki gyűléseken keresztül közvetve, az alsóházat pedig közvetlenül választották. A törvényhozás azonban csak az 1894-es és 1907-es parlamenti reformokkal vált teljesen

¹³⁷ KÉPES György: *Dánia alkotmánytörténete a 13. század végétől napjainkig*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2009. 116–119.

¹³⁸ DAMGAARD, Erik: Denmark: Experiments in Parliamentary Government. In E. Damgaard, D. Anckar, H. Rommetvedt, A. Sannerstedt, M. Sjölin: (eds.): *Parliamentary Change in the Nordic Countries*. Scandianvian University Press (Universitetsforlaget AS), 1992. 23.

demokratikussá, egyebek mellett az általános választójog és az arányos választási rendszer bevezetésével.

A később a skandináv politikai rendszerekre oly jellemző ötpárti rendszer az 1910-es években épült ki a meghatározó szerepű szociáldemokratákkal, s mellettük kisebb (kommunista, agrár- és polgári) pártokkal.

Minisztériumokat az 1840-es években alakítottak, a miniszterelnöki tisztség pedig 1876 óta létezik a svéd közjogban; a parlamentarizmust 1917-től, a liberális Nils Edén által vezetett koalíciós kormány megalakulásától számítják, amikor a királynak a liberálisokból és a szociáldemokratákból álló kormányt kellett kineveznie.¹³⁹

Ugyanakkor Svédországban a Christian Lundeberg által vezetett, 1905-ben létrejött koalíció volt az első olyan kormány, amelynek parlamenti többsége volt, majd 1911-ben a liberálisok elsőprő választási győzelmet arattak, és Karl Staaf alakíthatott többségi kabinetet. A kormány politikai felelősségének elvét azonban a király nem ismerte el, s amikor a katonai szolgálat újjászervezése ügyében konfliktus alakult ki Staaf és az uralkodó között, a király menesztette a kormányt. 1917 után azonban ez már nem fordult elő többségi kormánnyal, s ezért általában ezt az időpontot szokták tekinteni a parlamentáris kormányzás kezdetének, ami azonban nem változtat azon, hogy miként a többi említett észak-európai állam esetében, itt is egy hosszabb folyamatról volt szó.

A régió két további állama, Finnország és Izland csak az első világháború után nyerte el függetlenségét, bár mindkét ország viszonylagos önállósággal rendelkezett a cári Oroszországban (mint Finn Nagyhercegség), illetve Dániában (Izland), önállósági törekvéseik során azonban nem alakult ki parlamentáris kormányzás.

¹³⁹ SANNERSTEDT, Anders – SJÖLIN, Mats: Sweden: Changing Party Relations in a More Active Parliament. In E. Damgaard, D. Anckar, H. Rommetvedt, A. Sannerstedt, M. Sjölin (eds.): *Parliamentary Change in the Nordic Countries*. Scandianvian University Press (Universitetsforlaget AS), 1992. 100.

5. „Félparlamentáris” rendszerek és sikertelen kísérletek a parlamentáris kormányzás bevezetésére

„Nem könnyű császárnak lenni
egy olyan kancellár mellett,
mint ő.”

[I. Vilmos német császár Bismarckról]

5.1. Németország

A német államokban az 1848/49-es forradalmaktól való félelem nyitotta meg az utat az 1815-ben létrehozott Német Szövetséget alkotó államok számára a polgári alkotmányos fejlődés előtt. IV. Frigyes Vilmos porosz király például proklamációt adott ki a népképviseltről és a polgári jogokról, amely Poroszország alkotmányos monarchiává alakításának ígérletét tartalmazta, sőt a forradalmi események hírére még 1848 tavaszán alkotmányozó nemzetgyűlést is összehívott. Bár ezt a gyűlést – mely kidolgozta az ún. *Waldeck Karta* néven ismert alkotmánytervezetet – IV. Frigyes Vilmos később felfüggesztette, a király maga 1848 decemberében oktrojált (azaz királyi rendelettel kihirdetett) alkotmányt adott ki. Az uralkodó saját alkotmánya erős királyi végrehajtó hatalmat biztosított, de a törvényhozást elvileg megosztotta az uralkodó és a kétkamarás parlament között, s rendelkezéseket tartalmazott a „poroszok jogairól” is. Ezzel egy kis időre Poroszország is alkotmányos monarchiává vált. Az alkotmányt egyébként 1850-ben több helyen is az alsóházzal szemben a királyi hatalom javára módosították, s beemelték a szövegbe a háromosztályos választójogot is, ami ugyan mélyen antidemokratikus volt,¹⁴⁰ és hosszú időn keresztül akadályozta a porosz konstitucionalizmus továbbfejlődését, ez a rezsim mégsem volt már a régi típusú porosz abszolutizmus.

Ami az egységesülő Németországot illeti, 1848. március 31-én Frankfurtban több dél-német állam képviselői egy ún. „előparlamentet” (*Vorparlament*) tartottak abból a célból, hogy egy össznémet alkotmányozó gyűlést készítsenek elő. A tavaszi általános választások után 1848.

¹⁴⁰ IV. Frigyes Vilmos elérte, hogy több főrendet nevezhessen ki a felsőházba, s a közvetlen és általános férfi választójogot felváltotta az egyenlőtlen (három osztályos) és közvetett választójog.

május 18-án a frankfurti Szent Pál-templomban (*Paulskirche*) tartott Nemzetgyűlés már kifejezetten abból a célból ült össze, hogy egy egységes német alkotmányt fogadjon el. Az 1849. évi ún. paulskirchei (frankfurti) alkotmány Németországban is utat nyithatott volna a kormányzati rendszer parlamentarizálódásának irányába,¹⁴¹ még ha maga úgy is rendelkezett, hogy a Német Birodalom szövetségi alkotmányos monarchia.¹⁴² Az alkotmány ugyanis több olyan intézményt ismert, amelyek máshol elősegítették a parlamentáris kormányforma kifejlődését, mint például a miniszteri ellenjegyzés, a miniszteri tisztség és a parlamenti tagság kompatibilitása, vagy az uralkodó parlament-feloszlatási joga.

Az alkotmány szerint az államfői jogkört az örökletes alapon uralkodó császár gyakorolta,¹⁴³ s erre a tisztségre 1849 márciusában a legnagyobb és legerősebb német fejedelemség, Poroszország királyát választották meg. Az uralkodó volt a birodalom képviselője, a fegyveres erők főparancsnoka, akinek joga volt kinevezni és felmenteni a minisztereket, és ugyancsak kiterjedt jogosítványai voltak a kétkamarás törvényhozással kapcsolatban is. Jóllehet az alkotmány kimondta a miniszterek felelősségének elvét is, és a császár döntéseit legalább egy miniszternek ellenjegyeznie kellett, nem részletezte e felelősség jellegét, illetve tartalmát.

A frankfurti alkotmány központi kérdése azonban nem a kormányforma, hanem Németország egysége volt, ahogy sokkal fontosabb volt a két legnagyobb tartomány (Poruszország és Ausztria) jogainak garantálása és egyben hatalmának korlátozása, mint a miniszteri felelősség részletes szabályozása.

A forradalom bukásával ekkor még az egységes német alkotmányos monarchia kísérlete is kudarcot vallott, miután a porosz király elutasította a császári koronát (hiszen inkább volt *dei gratia* Poroszország uralkodója, mint egy olyan Németország császára, amelyben a korona a nép akaratán nyugszik), hamarosan pedig az alkotmányozó gyűlés is megszűnt. Mindazonáltal a német fejedelemségek többé-kevésbé alkotmányos monarchiák maradtak, vagy azzá váltak, a legfontosabb politikai törekvés pedig a német egység létrehozása volt. Az alkotmányos és a nemzetállami ambíciók a gyakorlatban azonban Németországban nem érvényesültek

¹⁴¹ BEYME 1970, 158.

¹⁴² HUCKO, Elmar M.: Introduction. In E. M. Hucko (ed.): *The Democratic Tradition. Four German Constitutions*. Berg, Oxford–New York–Munich, 1989. 10.

¹⁴³ A német alkotmányozók az 1830. évi francia júliusi monarchia, valamint az 1831. évi belga alkotmány mintájára (amelyek a „franciák”, illetve a „belgák” királyaként – „*roi des Français*” és „*roi des Belges*” nevezték meg az uralkodót) „a németek császára”-ként jelölték meg az államfői tisztséget, ami azt volt hivatott jelképezni, hogy az uralkodó legitimációja a néptől származik.

egymással párhuzamosan vagy egyenrangúan.¹⁴⁴ Amíg az egységes német állam megteremtése lendületesen haladt előre az 1834. évi német vámunió létrehozása óta, a német konstitucionalizmus fejlődése az 1860-as években megrekedt azon a ponton, amelyen túl alighanem már a parlamentáris kormányzás következhetett volna. Az évtized elején kitört alkotmányos válság ugyanis tulajdonképpen a liberális parlamentarizmus és a hagyományos abszolutista kormányzás közötti konfliktus volt.¹⁴⁵ A politikai és közjogi krízis tárgya a hagyományos uralkodói felségjogok talán legfontosabb eleme, a hadsereg feletti irányítás volt, amelynek során kibékíthetetlen ellentét alakult ki a hadsereg parlamenti ellenőrzését követelő, a törvényhozásban legnagyobb frakciót jelentő liberális frakció, valamint az uralkodó irányítási prerogatíváját megőrizni kívánó kormányzat között.¹⁴⁶ A konfliktus akkor fordult át válságba, amikor a parlament 1862-ban nem akarta megszavazni a katonai költségvetést, ami – egy korabeli műszóval élve – exlex, azaz törvényen kívüli állapotot eredményezett volna.¹⁴⁷ A megoldást Otto von Bismarck, egy konzervatív, ultraroyalista porosz politikus porosz kancellári kinevezése jelentette, aki vállalta, hogy egy kisebbségi kormány élén bármilyen eszközökkel keresztülviszi a költségvetést, illetve a hadsereg megerősítésére irányuló reformot. Bismarck hajlandó volt arra, amire akkor már még Poroszországban is kevés politikus vállalkozott volna, vagyis az alkotmányellenes eszközökkel való kormányzásra.¹⁴⁸

Az 1862–1866 közötti porosz alkotmányos válság története különösen azért figyelemre méltó a számunkra, mert világos példája a parlamentáris kormányzás elutasításának, vagy ha úgy tetszik, ellehetetlenítésének. Mert bár az 1850. évi porosz alkotmány egyáltalán nem ismerte (el) a parlamentáris kormányformát, az alkotmány szerint a költségvetést a törvényhozásnak

¹⁴⁴ Ezt fejezi ki Bismarck azon hitvallása is, mely szerint: „Az első helyen a nemzet áll... minden, ami ezután következik, a liberális, reakciós vagy konzervatív alkotmány – uraim, egészen nyíltan megvallom, számomra csak a második helyen áll, a berendezés luxusa, amelynek ideje csak azután jön el, ha a ház már felépült.” Idézi: VORLÄNDER, Hans: *Die Verfassung. Idee und Geschichte*. Verlag C. H. Beck, München, 2004. 70.

¹⁴⁵ WEHLER, Hans-Ulrich: *The German Empire 1871–1918*. Berg Publishers, Providence, Oxford, 1993. 21.

¹⁴⁶ A konfliktus közvetlen kiváltó oka a von Roon hadügyminiszter által 1860-ban előterjesztett hadseregreform ügye volt, mely egyebek mellett a hadsereg megerősítésére, három éves kötelező sorkatonai szolgálat bevezetésére irányult.

¹⁴⁷ 1866-ig ez minden évben megismétlődött, azaz az exlex állapot több évig tartott.

¹⁴⁸ Bismarck a híressé vált ún. *Lückentheorie*-re hivatkozva próbálta legitimálni nyilvánvalóan alkotmányellenes – azaz a parlament által jóváhagyott költségvetés nélküli – kormányzását. Ennek lényege az volt, hogy a porosz alkotmányban joghézag van abban a tekintetben, hogy az alkotmány nem rendelkezik arról a helyzetről, amikor nem sikerül költségvetést elfogadni. Bismarck érvelése szerint ilyenkor a király előjoga, hogy felhatalmazza a kormányt arra, hogy az utoljára elfogadott költségvetés alapján kormányozzon. SCHOEPS, Julius H.: *Der Weg ins Kaiserreich*. In J. H. Schoeps (Hrsg.): *Preussen. Geschichte eines Mythos*. Weltbild, 2001. 135. és Schapiro: *i.m.* 236–237.

kellett elfogadnia, s a korszak parlamentáris kánonja szerint a kormány politikai felelősségének kikényszerítésére az országgyűlés költségvetési joga az egyik legfontosabb eszköz még akkor is, ha a felelősség kikényszerítésének nincsenek írott vagy bevett intézményei (például formális bizalmatlansági indítvány). Az elmélet szerint ugyanis, ha a parlament nem fogadja el a költségvetést, akkor ezzel ellehetetleníti a végrehajtó hatalom, azaz a kormányzás és a közigazgatás működését, ami előbb-utóbb a kormány bukásához vezet. Márpedig a válság idején Poroszországban a parlamenti többség elutasította a költségvetés elfogadását, mégsem tudta kikényszeríteni a kormány meghátrálását. Ez súlyos és megrendítő csapás volt a német parlamentarizmus fejlődésére, hiszen azt bizonyította, hogy a hagyományos duális, vagyis az uralkodó és a népképviselő közti hatalommegosztás elvén alapuló doktrína a gyakorlatban a fejedelmi hatalom túlsúlyával együtt érvényesül, s hogy a törvényhozásnak nincsen módja a kormány politikai felelősségre vonására. Így hát Poroszországban a parlament a költségvetési jogból nem volt képes kifejleszteni a végrehajtó hatalom politikai felelősségének intézményét.

A konfliktusból Bismarck megerősödve került ki, s az alkotmányosságon esett folt is eltűnt, miután az ország háborús sikereit követően a parlament Bismarck javaslatára olyan felhatalmazási (indemnítási) törvényt fogadott el, amely visszamenőleg, az 1862 és 1865 közötti időszakra is jóváhagyta a költségvetést. Poroszország 1866 és 1871 közötti győztes háborúi (Dániával, a Habsburg Birodalommal, III. Napóleon Franciaországával) pedig stabilizálták, illetve konzerválták a monarchikus hatalmat – igaz, most már alkotmányos keretek között.

E háborúk eredményeként megszületett az egységes Németország is az ún. „kisnémet” koncepció alapján, vagyis Ausztria kizárásával.¹⁴⁹ Az egységes Németország megalakulása elvileg megfelelő alkalmat teremtett volna a kormányzati rendszer parlamentarizálódása számára, de valóban csak elvileg – gyakorlatilag erre semmi esély sem volt, hiszen ez a német nemzet számára kiemelkedő siker jelentős részben egy olyan politikusnak – Bismarcknak – volt köszönhető, aki teljesen idegenkedett a kormány parlamenti ellenőrzésétől, s aki nyilvánvalóan saját politikájának sikerét is látta a német egység kivívásában.¹⁵⁰ Emellett egy

¹⁴⁹ Már a Frankfurter Nemzetgyűlés vitáinak jelentős része is a létrehozandó német egység formájáról, illetve tartalmáról szólt: az Ausztria nélküli ún. kisnémet (*kleindeutsch*), illetve az Ausztriával együtt megvalósítandó nagynémet (*großdeutsch*) egység alternatívájáról. Poroszország katonai győzelme Ausztria felett 1866-ban a javára döntötte el a német hegemonia több évtizedes kérdését.

¹⁵⁰ Egy korabeli liberális képviselő, Friedrich Kapp szerint „Bismarck csak egyetlen kormányformát ismer el: saját magát”, s a Reichstagban „eunuchokra” van szüksége, „akik nem nyithatják ki a szájukat”. Idézi: WEHLER: *i.m.* 56.

olyan uralkodó – I. (Hohenzollern) Vilmos császár – lett az államfő, aki a régi autoritárius tradíciókat képviselte, s aki az egységes német állam 1871. évi birodalmi alkotmánya szerint *von Gottes Gnaden Deutscher Kaiser*, azaz „Isten kegyelméből német császár” volt. Valójában az egységes német állam megteremtése inkább elődázta, vagy legalábbis levette a napirendről a parlamentáris átalakulás kérdését.

Az 1871. évi alkotmány 25 korábbi német államból, köztük 4 királyságból (Poroszország, Bajorország, Szászország és Württemberg), 18 nagyhercegségből és hercegségből, és 3 szabad városállamból jött létre. Az alaptörvény tulajdonképpen az 1867-ben létrehozott Észak-Német Szövetség alkotmányának alig módosított kiterjesztése volt.¹⁵¹ Az államfő a császár volt, akinek címét a porosz uralkodóéhoz kötötték.

Bár az alkotmány egyes intézményei – mint például a császári aktusokhoz szükséges szövetségi kancellári ellenjegyzés, vagy a Birodalmi Gyűlés általános (férfi), egyenlő, titkos és közvetlen választójog alapján való megválasztása – elvileg megteremtették egy parlamentáris kormányzás legfontosabb intézményeit, az 1871-es birodalmi alkotmány tudatosan nem volt parlamentáris. Más rendelkezései ugyanis nem kedveztek a parlamentarizmus kialakulásának. Így például az, hogy az új szövetségi államnak nem volt kormánya, s nem voltak miniszterei¹⁵² – az alkotmány csupán a birodalmi kancellári tisztségről rendelkezett, mely összeférhetetlen volt az alsóházi (*Reichstag*-) tagsággal, s a szövetségi kancellárt a császár nevezte ki. Ehhez nem volt szükség a törvényhozás investitúra- (beiktatási) szavazására, mint ahogy az alkotmány nem ismerte a bizalmatlansági szavazás intézményét sem. Megjegyzem, még az alkotmány előkészítése során 1869-ben volt olyan javaslat, hogy a szövetségi miniszterek felelősek legyenek a *Reichstag*gal szemben, azzal (is) érvelve, hogy ez nem lenne összeférhetetlen a szövetségi államszerkezettel.¹⁵³ Bismarck azonban nemcsak azt vitte keresztül, hogy ne legyen felelős minisztérium, hanem azt is, hogy egyáltalán külön szövetségi kormány mint olyan se legyen. Így az 1871. évi alkotmány szerint az egyetlen felelős miniszter maga a birodalmi kancellár volt, de ő is csak a császárnak tartozott felelősséggel, a végrehajtó hatalom minden más hatósága pedig csak

¹⁵¹ Formai értelemben egyébként a Német Birodalmat az Észak-Német Szövetségbe tömörült államok és a délnémet fejedelemségek hozták létre.

¹⁵² Jellemző módon még a „minisztérium” kifejezést is kerülték a szövetségi „hivatalok” elnevezésében. FROTSCHER, Werner–PIEROTH, Bodo: *Verfassungsgeschichte*. Verlag C. H. Beck, München, 2005. 226.

¹⁵³ BEYME 1970, 235.

magának a kancellárnak volt felelős.¹⁵⁴ Ez annak ellenére volt így, hogy az alkotmány 17.§-a szerint a császári aktusok ellenjegyzésével a birodalmi kancellár „átveszi a felelősséget”.¹⁵⁵ Az alkotmányban tehát nem szerepelt a birodalmi kormány intézménye, s nem voltak minisztériumok sem; a legfontosabb központi hivatalok (*Reichsämtler*) a Kancellári Hivatalból nőttek ki (élükön a kancellárnak felelős államtitkárokkal). Jóllehet a birodalmi törvények végrehajtása a birodalmi alkotmány szerint a császár feladata és jogköre volt (aki azt a birodalmi kancelláron keresztül gyakorolta), az igazgatás javarészt a tagállamok saját igazgatási apparátusára maradt. Az egyszemélyi felelősség felfogásán az sem változtatott, hogy egy 1879-es törvény felhatalmazta a kancellárt államtitkárok kinevezésére, akiket ettől fogva mégiscsak minisztereknek neveztek.

A parlamentáris kormányzás irányába való fejlődés számára sajátos akadályt jelentett az is, hogy a birodalmi kancellár – egyben porosz miniszterelnök¹⁵⁶ – volt az elnöke a *Bundesrat*nak, azaz a tagállamok képviseletét ellátó Szövetségi Tanácsnak is, s a német politikai és közjogi gondolkodás számára nehézséget jelentett annak elfogadása, hogy a tartományok szuverenitását megtestesítő kamara első embere a közvetlenül és népképviselési alapon választott szövetségi alsóháznak legyen politikailag felelős. Ezen a ponton tehát a föderális államszerkezet és a parlamentáris kormányforma szembekerült egymással,¹⁵⁷ mely konfliktus nem merült fel Európa más, hagyományosan unitárius szerkezetű államaiban.

¹⁵⁴ SCHMITT: *i.m.* 332. SZABÓ István: *Német alkotmányfejlődés. 1806–1945.* Szent István Társulat, Budapest, 2002. 111.

„A kancellár hivatalai, és azok előjárói ... tanácsa [csak] neki voltak alárendelve, és miniszterekként sem jogi, sem politikai felelősségük nem volt”. LABAND, Paul: *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Band I.* Tübingen, 1911. 374. Beyme szerint az alkotmány felelősségi klauzulája alatt a kevésbé konkretizált morális felelősséget értették, a valóságban azonban a *Reichstag*nak még az interpellációs jog kiterjesztéséért is küzdenie kellett, annak érdekében, hogy szavazás legyen az interpellációra adott válasz után. 1910-ben pedig bekerült a házszabályba, hogy az interpellációk kapcsán vitát lehet folytatni arról, vajon a *Reichstag* helyesnek találja-e a kancellár eljárását az interpelláció tárgyát illetően. Ennek nyomán azután az interpellációt „vattába csomagolt bizalmatlansági szavazásnak” is nevezték egyesek. BEYME 1970, 238., 251.

¹⁵⁵ Ezt erősíti az is, hogy az utalást a porosz alkotmányból vette át a Német Szövetség 1867-es alaptörvénye, és így került az 1871-es alkotmányba is, márpedig Poroszországban az 1850-es alkotmány alapján fel sem merülhetett a miniszterek politikai felelőssége. SHEPARD, Walter J.: *Tendencies Toward Ministerial Responsibility in Germany. The American Political Science Review*, Vol. 5. No. 1. February 1911. 61. Shepard ugyanakkor arra hívja fel a figyelmet, hogy a birodalmi kancellár elvileg nem lehetett (volna) felelős a császárnak, hiszen a cikkely célja épp az volt, hogy a császárt mentesítse a felelősség alól. *Ugyanott.* Hasonló következtetésre juthatunk, ha azt feltételezzük, hogy a kancellár felelősségét előíró rendelkezés célja – az ellenjegyzéssel együtt – épp a császári hatalom alkotmányos korlátozása volt. A gyakorlat azonban felülírta ezeket a közjogi okoskodásokat – a birodalmi kancellár valójában csak a császárnak volt politikailag felelős.

¹⁵⁶ Az a szabály, mely szerint a birodalmi kancellár a porosz miniszterelnök, nem jelent meg kifejezett formában az alkotmányban (az első világháborúig egy-két kivétellel valamennyi kancellár porosz volt).

¹⁵⁷ BEYME 1970, 243. Sokan erre való bizonyítéknak tekintették azt is, hogy a szintén szövetségi Egyesült Államokban sem parlamentáris, hanem elnöki rendszer működik. Lásd ehhez: SCHMITT: *i.m.* 333.

A parlamentarizmus sikertelenségéhez a német közjogi gondolkodás valószínűleg azzal is hozzájárult, hogy nagyon erős hagyománya volt benne annak a duális felfogásnak, mely a közhatalmat az uralkodó és a népképviselői parlament között osztotta meg, s a jó kormányzás kulcsát e viszony kiegyensúlyozottságában látta. Nem véletlen, hogy még a parlamentáris kormányzást támogató Robert Mohl is annak bizonyítására törekedett, hogy a parlamentarizmus nem ellentétes a német közjogi dualista felfogásával, amelynek elengedhetetlen összetevője a monarchikus elv.¹⁵⁸ Ennek az elvnek a domináns felfogása azonban összeegyeztethetetlen volt a népszuverenitással, mert az uralkodói akaratot kivonta a parlamenti ellenőrzés alól,¹⁵⁹ a kormányzást viszont bevonta az uralkodói ellenőrzés hatókörébe, amelynek következményeként a miniszteri felelősség nem válhatott politikai jellegűvé, hiszen az lényegét tekintve a királyi (császári) akarat kontrollját, vagy ha úgy tetszik, alávetettségét jelentette volna.

A parlamentáris fejlődés ellen hatott az a birodalmi centralizáció is, amit Bismarck tudatosan és erőiesen képviselt a hagyományos német partikularizmussal szemben, mely fenyegetést jelentett az egységes és európai nagyhatalmi ambíciókkal rendelkező Németország számára. A parlamentarizmus esélyeit végül az is nagy mértékben rontotta, hogy Bismarck és a porosz bürokratikus elit a német belpolitika saját maga számára súlyos konfliktusait – így például az 1870-es évek *Kulturkampf*-ját a katolikus egyházzal szemben,¹⁶⁰ illetve a baloldali és forradalmi mozgalmak párttá szerveződését, különösen a szociáldemokrata párt megerősödését – csak olyan kormányzati rendszer útján látta kezelhetőnek, mely szükség esetén autokratikus eszközöket is igénybe vehet, ami nyilvánvalóan sokkal nehezebb lett volna tiszta parlamentáris keretek között.

¹⁵⁸ Lásd erről JELLINEK: *i.m.* 21. A német közjogi gondolkodásban egyébként mély gyökerei voltak annak az elképzelésnek, amely szerint a német alkotmányos monarchia sajátos alkotmánytípust jelent a konstitucionalizmus európai történetében, mely a monarchikus elv és a népképviselői egyensúlyán nyugszik, de amelyben az uralkodói hatalom gyakorlása is a jogi normákhoz kötött. Ezt a felfogást képviselte a német alkotmányjogászok között már jóval a német egység előtt például Caspar BLUNTSCHLI 1851/52-ben kiadott *Allgemeinen Staatsrecht*-jében, majd később Paul LABAND négy kötetben megjelent munkájában is (*Staatsrecht des Kaiserreiches. I–IV.* Tübingen, 1876–1882). De a német alkotmánytörténészek között is elterjedt volt ez a nézet, például Otto Hintze is az alkotmányos monarchia „sajátos porosz–német rendszeréről” írt. Mások viszont, mint például Carl Schmitt vagy a már idézett Böckenförde a kormányformában inkább csak a német parlamentarizmus megkezdett fejlődését látták. Lásd erről REINHARD: *i.m.* 429.

¹⁵⁹ REINHARD: *i.m.* 422.

¹⁶⁰ A „kulturharc” során 1871 és 1878 között számos szövetségi és tartományi törvény született a katolikus egyház hagyományos privilégiumainak és társadalmi szerepének megtörésére. Ugyanakkor ezek sorában olyan intézkedések is voltak – mint például a kötelező polgári házasság intézményének bevezetése –, amelyek régi liberális követelések voltak Németországban is.

Az 1871 utáni német kormányzati rendszer minden autoriter vonása ellenére ugyanakkor egyfajta pseudo-parlamentáris rezsim volt, amelyben a parlamentarizmus egyes összetevői megvoltak, ám mégsem jutottak érvényre, vagy kerültek meghatározó szerepbe. Így például működő többpártrendszer és élénk parlamenti élet jellemezte a wilhelmiánus korszakot. Németországban az 1850-es évek végén, illetve az 1860-as években több liberális és konzervatív párt alakult meg. A politikai ideológiák szerinti elkülönülés mellett az egyes pártok közti választóvonalak részben a német egység formájáról vallott nézetek, valamint vallási különbségek mentén alakultak. A korabeli német pártrendszer egyaránt „kitermelt” valamely homogén világnézeti vagy politikai ideológia érvényesítésére alakult ún. „világnézeti” pártokat (*Weltanschauungsparteien*), és konkrét politikai értékek képviselésére létrejött „programpártokat” (*Program-parteien*). Az első típusra példa lehet a jobbközép katolikus Centrum Párt, mely az 1880-as évek közepétől jelentős szavazóbázissal rendelkezett, vagy a korszakban folyamatosan erősödő szociáldemokrata párt, míg a másodikra az eredeti honorációpártból többfelé szakadó liberális pártok mutatnak példát. Ezzel együtt, a német pártok mindegyike más-más mértékben vegyes jellegű politikai pártként működött.

A birodalmi Németország pártrendszerének talán a legfontosabb politikai sajátossága azonban az volt, hogy a pártok – a parlamentáris kormányforma hiánya, valamint a bismarcki autoritarizmus, azaz tekintélyelvű hatalmi politizálás miatt – közvetlenül nem vettek részt a hatalomgyakorlásban. Bár az egész 1871 és 1918 közötti korszakban folyamatosan működött a törvényhozás, rendszeres választásokkal és mindenkor ellenzékkel, a politikai rendszer jellemzője volt az antiparlamentáris kormányzás, amelynek során a csaknem három évtizeden keresztül (előbb Poroszországban, majd a Német Birodalomban) a kancellári tisztséget betöltő Bismarck nem állandó összetételű parlamenti többségre vagy pártszövetségre támaszkodva, hanem korlátozott időre és célra vagy akár esetileg összehozott többség támogatásával kormányzott. Így például, amikor 1877-ben politikájához nem tudta megnyerni a Nemzeti Liberális Párt támogatását – pedig ennek érdekében vezetőjének, Bennigsennek birodalmi államtitkári és porosz miniszteri tisztséget is ajánlott –, a következő évben feloszlattatta a *Reichstagot*, s hatalmi bázisát sikeresen helyezte át a konzervatívokra.¹⁶¹

A végrehajtó hatalom parlamenti felelősségének hiánya tehát nem tette lehetővé, hogy igazi váltópártok fejlődjenek ki, amelyeknek reális esélyük lehetett volna kormányzati hatalomra kerülni. Miután Bismarck változó konzervatív-liberális többségre támaszkodva kormányzott,

¹⁶¹ FROTSCHER–PIEROTH: *i.m.* 228.

belpolitikáját az 1870-es években szükségszerűen éles konfrontációk jellemezték, amelyek során a gyakran „vaskancellárként” jellemzett Bismarck a szemében a konzervatív értékrenddel szemben kihívást jelentő politikai mozgalmakkal (akiket a Birodalom ellenségeinek – *Reichsfeinde* – tekintett) kívánt leszámolni. Különösen igaz volt ez a szociáldemokrata mozgalomra, amely 1875-ben több irányzatának egyesülése s a Németországi Szocialista Munkáspárt megalakulása, illetve híres ún. gothai programjának elfogadása után vált politikailag veszélyessé. E tekintetben a bismarcki politika autoritárius vonásai váltak hangsúlyossá a mozgalom vezetőinek perbefogásával és elítélésével,¹⁶² illetve a párt betiltásával előbb Poroszországban 1877-ben, majd az egész birodalom területén a rá következő esztendőben.

A parlamentarizmus kifejlődésének akadálya volt az is, hogy az 1871. évi birodalmi alkotmány aszimmetrikus törvényhozó hatalmat hozott létre, amelyben az alsóház jogköre erősen korlátozott volt (például csak hét évenként szavazhatott a honvédelmi költségvetésről, vagy a végrehajtó hatalom gyakran ún. közvetett adókat vetett ki), míg a legtöbb törvényjavaslatot a Szövetségi Tanácsban nyújtottak be, s csak ha az jóváhagyta azokat, kerülhettek a *Reichstag* elé.

A miniszteri felelősség hiánya bizonyos értelemben torzította a német birodalmi kormányzást. Poroszországban ugyanis a *Landtag* tagjait a háromosztályos (egyenlőtlen) választójog alapján hozták létre, mely szerint a férfi népesség választójoggal rendelkező kb. 15 százaléka választotta meg a képviselők mintegy 85 százalékát, ami azt jelentette, hogy míg a porosz alsóházban folyamatosan biztosított volt a jobboldali–konzervatív túlsúly, addig szövetségi szinten gyakran liberális vagy középpárti többség volt. Ennek következtében viszont birodalmi szinten a kormányzat legfontosabb tisztségviselőit a leggyakrabban a köztisztviselők közül, valamint a hadsereg tisztikarából választották ki, ami annak a bürokratikus elitnek kedvezett, mely semmilyen parlamentáris fejlődésben nem volt érdekelt.

Mindezek miatt a parlamentáris törekvések a korszakban végső soron mindvégig sikertelenek maradtak, annak ellenére, hogy Bismarck 1890-es bukásától a mindenkori birodalmi kancellárnak egyre inkább figyelemmel kellett lennie a parlamenti többségre.¹⁶³ Ezt a

¹⁶² August Bebel és Wilhelm Liebknecht szocialista vezetőket már 1872-ben két-két évre ítélték hazaárulásért, amit a Szociáldemokrata Munkáspárt létrehozásával és vezetésével, illetve az alkotmányos rend erőszakos megdöntésére irányuló előkészületekkel követtek volna el. FROTSCHER–PIEROTH: *i.m.* 229.

¹⁶³ Áttételesen még Bismarck bukásához is az vezetett, hogy 1890-ben már nem volt parlamenti többsége. II. Vilmos császárral való konfliktusának ugyanis az volt a közvetlen oka, hogy nem tájékoztatta előzetesen a császárt a Centrum Párt vezetőjével a kormány parlamenti támogatásáról folytatott tárgyalásairól. A császár azt

korszakot időnként „kriptoparlamentarizmusnak” nevezik,¹⁶⁴ arra utalva, hogy az egyébként változó többség immár jelentős politikai nyomást gyakorolt a birodalmi kormányzatra. S már-már egy működő parlamentáris rendszer képe látszott kialakulni, amikor 1908-ban a *Reichstag* többsége határozatban ítélte el a császár egy sajtónyilatkozatát,¹⁶⁵ ami később a kancellár, Bernhard von Bülow bukásához vezetett. Csakhogy Bülow valójában azért mondott le, mert elvesztette a császár bizalmát, utóda pedig, Theobald von Bethmann Hollweg nyilvánvalóvá tette, hogy akár kisebbségben is hajlandó lenne kormányozni mindaddig, amíg bírja a császár bizalmát.¹⁶⁶ A parlamentarizmus megítélésére jellemző az is, hogy amikor a Német Szabadelvű Párt 1884-es programjában felelős kormányzást követelt, a porosz kormány nyilatkozatot adott ki, amely szerint az meggyengítené a szövetségi végrehajtó hatalmat, s ezáltal veszélyeztetné a birodalom egységét.¹⁶⁷ Tulajdonképpen a parlamentáris kormányzást Németországban az utolsó utáni pillanatig halogatták. Az 1912. évi választások eredményeként például hiába jött létre a Birodalmi Gyűlésben ellenzéki többség, s az – a német történelemben először – hiába szavazott bizalmatlanságot a kormánnyal szemben 1913-ban, nem tudta megbuktatni a kormányt. Bethmann Hollweg kancellárnak tulajdonképpen igaza volt, amikor kijelentette, hogy az alkotmány nem ismer bizalmatlansági szavazást, és annak semmilyen jogi hatása sincs a birodalmi kormány működésére.

Csak 1918 szeptemberében, az első világháború végén, amikor Németország számára az Egyesült Államok háborúba lépésével nyilvánvalóvá vált a háborús vereség, egyfajta „felülről elrendelt” forradalommal a liberális Max von Baden herceg vezetésével balközép kormány alakult az addigi parlamenti ellenzék pártjaiból, s fogadtatta el a kormány parlamenti felelősségéről szóló törvényt 1918 októberében. Ez a lépés azonban nem akadályozhatta meg a most már „alulról jövő” forradalom sikerét: a parlamenti demokrácia – ekkor még – csupán három napig élt.

is nehezményezte, hogy a porosz kormány egy még 1852-ből származó határozata alapján a miniszterek csak a porosz miniszterelnökön keresztül tájékoztathatták az uralkodót. KOCH, H. W.: *A Constitutional History of Germany in the Nineteenth and Twentieth Centuries*. Longman, London and New York, 1984. 173.

¹⁶⁴ SCHLIEPER, Inge: *Wurzeln der Demokratie in der deutschen Geschichte*. Siegler & Co. KG., Verlag für Zeitarchive, Bonn–Wien–Zürich, 1967. 207.

¹⁶⁵ Ez volt az ún. „Daily Telegraph-ügy”, amikor a császár nagy felháborodást kiváltva, felelőtlenül nyilatkozott a londoni újságnak. A császári interjú nyomán 1908 novemberében a *Reichstag*ban interpellációt intéztek a kormányhoz azzal, hogy adjon magyarázatot a császár állásfoglalásáról. Az interpelláció arra is alkalmat adott, hogy az alsóházban kiélezett vitát tartsanak a miniszteri felelősségről.

¹⁶⁶ SCHAPIRO: *i.m.* 413.

¹⁶⁷ SCHMITT: *i.m.* 334.

Németország kormányzati rendszere az egymást követő I. és II. Vilmos után wilhelmiánus korszaknak nevezett 1871–1918 közötti periódusban formálisan alkotmányos monarchia volt, de a hangsúly a monarchikus elven volt, miután a Német Birodalomban túlsúlyban lévő Poroszország kormányzata ellenőrizte a hadsereget és a bürokráciát, az egységes állam legfontosabb hatalmi pilléreit.¹⁶⁸ „A politikai rendszer valójában egy autokratikus, fél-abszolutista álalkotmányosságot” jelenített meg.¹⁶⁹

5.2. Egyéb kísérletek: a spanyol „rotativizmus” és az osztrák közjog parlamentarizálódása

Spanyolország XIX. századi alkotmánytörténete gazdag hagyományokat teremtett az abszolutisztikus és tekintélyelvű, illetve az alkotmányos, sőt parlamentáris kormányzás számára egyaránt. Az alkotmányos tradíciók mindenekelőtt az 1812. és 1876. évi alkotmányok nyomán alakultak ki, olyan sajátos intézményeket termelve ki, mint például a konzervatív és liberális pártok – és pártvezérek – egymást tervszerűen váltó „rotativizmusa”. De jelentős tapasztalatai voltak az országnak – például a XIX. század elején uralkodó VII. Ferdinánd idejéből – a despotikus hatalomgyakorlással kapcsolatban és – a karbonárik merényletei vagy a katonai puccsok nyomán – a politikai erőszak vonatkozásában is. Spanyolország azon kevés ország közé tartozott, amely a században kísérletet tett a köztársasági államforma intézményesítésére, ami – a trónöröklés vitatott rendjével együtt – az államforma kérdését csaknem olyan fontossá tette a belpolitikában, mint Franciaországban.¹⁷⁰

Spanyolországban 1833 óta II. (Bourbon) Izabella uralkodását időnként III. György brit királyéhoz hasonlítják,¹⁷¹ mert az olyan korlátozott monarchia volt, amelyben az uralkodó képes volt tényleges befolyást gyakorolni a kormány összetétele és politikája fölött. Az 1868. szeptemberi „dicsőséges forradalom” eredményeként megbukott a monarchia, s köztársaságot kiáltottak ki. A Bourbon-királyság restaurációjára 1874 decemberében került sor, 1876-ban

¹⁶⁸ WEHLER: *i.m.* 54., VORLÄNDER: *i.m.* 70.

¹⁶⁹ WEHLER: *i.m.* 55.

¹⁷⁰ Ennek – éppúgy, mint Franciaországban – alapvetően a trónöröklés rendje körül kialakult konfliktus volt az oka. VII. Ferdinánd király ugyanis 1830-ban egyoldalúan kiterjesztette a spanyol *pragmatica sanctio* érvényét, s még meg sem született lányát (a későbbi II. Izabellát) jelölte meg a trón örökösének. Ezt azonban sokan törvénytelennek tartották, s a király öccsének, Don Carlosnak az utódait tekintették a törvényes örökösnek. Ebből a táborból jött létre a „karlistáknak” nevezett katolikus konzervatív politikai irányzat.

¹⁷¹ CARR, Raymond: *Modern Spain 1875–1980*. Oxford University Press, Oxford, 1980. 2.

pedig liberális alkotmányt fogadtak el, mely tartalmazta a felelős kormányzás elvét. A parlamentáris kormányzás bevezetésére tett kísérletben vezető szerepet játszott Antonio Cánovas del Castillo, aki Spanyolországban szilárd parlamenti kormányzást akart bevezetni. Legfőbb célja egy olyan monarchia létrehozása volt, amely nem avatkozik bele a parlamenti ügyekbe. Cánovas a brit mintát, a képviselőten alapuló politikai rendszert tartotta irányadónak. Ő alkotta meg azokat a politikai játékszabályokat, amelyek alapján létrejött az ún. szervezett politikai váltogazdaság. A rotációs rendszer 1876-tól működött: a választásokat csak azért tartották meg, hogy az egyik párt megszerezze a kormányzati többséget, és a kisebbségnek is megfelelő számú helye legyen a parlamentben. A rotációs rendszer a sorozatos csálások és visszaélések ellenére 1884-től egészen az első világháborúig működött.

Bár a spanyolországi politikai váltogazdaság (amit „békés korszaknak”, *turno pacífico*nak is neveznek), amelyben a konzervatív és a liberális párt váltotta egymást a kormányzati hatalomban látszólag mindenben megfelelt a parlamentáris kormányzás feltételeinek, az mégsem volt tiszta parlamentarizmus – még a XIX. századi viszonyokhoz képest sem. A két vezető párt ugyanis valójában az alkotmányos monarchiát elfogadó vezető politikai eliteket tömörítő mesterséges képződmény volt.¹⁷² Egymást váltó kormányzásuk elsődlegesen a konzervatív Cánovas és Práxedes Mateo Sagasta liberális pártvezér közötti megegyezésen alapult,¹⁷³ s kevésbé modern, sajátos programok alapján álló pártok versengésének volt az eredménye.

A Habsburg-birodalom Magyarországon kívüli részeinek abszolút kormányzását egészen 1848-ig lényegében érintetlenül hagyta az európai konstitucionalizmus, s csak 1848/49-ben, a forradalmak eredményeként történtek rövid életű, és mérsékelt sikerrel járó kísérletek az alkotmányos monarchia kialakítására. Egy 1848. március 17-én kiadott császári pátens például – a forradalmi események hevületében – még a felelős minisztériumról is rendelkezett, április 25-én pedig Ferdinánd császár belga mintára kiadta az ún. pillersdorfi alkotmányt, amely a birodalom történetében először kétkamarás törvényhozást kívánt felállítani. Az akkori belügyminiszterről (Franz von Pillersdorf) elnevezett alkotmánytervezet azonban nem lépett hatályba, ehelyett a császár május 16-án egy újabb kiáltvánnyal egykamarás alkotmányozó nemzetgyűlés felállításáról rendelkezett, ami júliusban meg is nyílt. Az osztrák alkotmányozó *Reichstag* későbbi színhelye után kremsieri alkotmánynak nevezett tervezet már valóban egy alkotmányos monarchiáról szólt, ám az 1848

¹⁷² CARR: *i.m.* 9.

¹⁷³ SCHAPIRO: *i.m.* 377.

decemberében trónra lépő Ferenc József császár 1849 márciusában feloszlatta a gyűlést, és kiadta saját, ún. „márciusi” alkotmányát. Ez még mindig egy alkotmányos rendszer kereteit rögzítette, hiszen kimondta, hogy a koronatartományok (*Kronländer*) alkotják a szabad, független, oszthatatlan és felbonthatatlan alkotmányos osztrák örökös monarchiát, amelynek népei számára az oktrojált alkotmány biztosította a polgári jogokat, s a császár a törvényhozó hatalmat a kétkamarás parlamenttel együtt gyakorolja. Ennek alapján az egyes tartományok is alkotmányokat szövegeztek. Persze, nagy mértékben csökkenti a korai osztrák konstitucionalizmus jelentőségét, hogy sem a márciusi császári alkotmánylevél, sem a tartományi alkotmányok nem léptek hatályba – tulajdonképpen az uralkodói „*Märzverfassung*”-ból csak a császár tanácsadó szerve, a Birodalmi Tanács (*Reichsrat*) jött létre, az 1851. évi ún. szilveszteri pátens pedig már formailag is az abszolút monarchiához való visszatérést jelentette.

Az újabb kísérletre 1860-ban került sor egy háborús vereség, és egy csőd közeli gazdasági helyzetben. Az ezek hatására kiadott 1860. évi októberi diplomával az uralkodó megosztotta törvényhozás jogát a Reichsrattal és a tartományi gyűlésekkel. Ennek végrehajtását szolgálta a császár 1861. februári pátense, amelyhez több császári rendelet kapcsolódott, s amelyek – egyebek mellett – rendelkeztek a birodalmi képviseletről (a *Reichsrat* összetételéről és jogköréről), a magyar korona országai korábbi alkotmányainak helyreállításáról, az örökös tartományok helyi alkotmányainak (*Landesordnung*) és választójogának reformjáról. Jóllehet az 1860–61-es rendezés a korabeli alkotmányos monarchiák több intézményét is bevezette a képviselők mentelmi jogától a miniszterek jogi felelősségéig, a népképviselet fejlődését abszolutista és centralizációs eszközökkel korlátozta a XX. század elejéig megtartott, nemesi privilégiumok konzerválását jelentő ún. kuriális választási rendszerrel, a parlamenti kamarák elnökeinek az uralkodó általi kinevezésével és más eszközökkel. Összességében „[a]z osztrák alkotmányosság a császár s a bürokrácia rendkívüli szerepével az abszolutizmus súlyos örökségét viselte magán.”¹⁷⁴

A dualizmus kori osztrák közjog alapjait azonban az 1867. évi ún. decemberi alkotmány (*Dezemberverfassung*) fektette le, amely öt alkotmánytörvényből (*Staatsgrundgesetze*) állt. Ezek a Lajtán túli országok és tartományok birodalmi képviseletéről, az állampolgárok alapjogairól, a Birodalmi Bíróság létrehozásáról, a kormányzati és végrehajtó hatalom gyakorlásáról, valamint a Monarchia valamennyi államát érintő közös ügyek gyakorlásáról

¹⁷⁴ SOMOGYI Éva: *Választójog és parlamentarizmus Ausztriában (1861–1907)*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1968. 21.

(ún. delegációs törvény) szóltak. Nem mindegyik alaptörvény volt új: a birodalmi képviselétről szóló törvény például a februári pátens, a végrehajtó hatalomról szóló pedig a miniszterek felelősségéről szóló 1867. július 25-i törvény módosítása volt.

A júliusi törvény és a decemberi alkotmány miniszteri felelősségre vonatkozó konstrukciója nagyon hasonló volt a magyar 1848. évi III. tc-éhez, amennyiben szintén kiterjedt minden, a miniszter által saját jogkörében hozott aktusára, illetve az általa ellenjegyzett császári aktusokra, ám csak a jogi felelősségre vonás eljárásáról tartalmaztak szabályokat. Ez megfelelt a korabeli európai konstitucionalizmus szokásainak, azzal, hogy nincs egyértelmű adat arra vonatkozóan, hogy a császár, illetve a *Reichsrat* szándékai a politikai felelősség statuálására is kiterjedtek volna; a kormányzati rendszer parlamentáris jellegét ezért csak a valóságos kormányzás tapasztalatai alapján lehet megítélni.¹⁷⁵ Egy lényeges tekintetben azonban az osztrák közjog eltért az akkori magyar, és néhány más ország szabályozásától, amennyiben biztosította a szükségrendeleti kormányzás lehetőségét,¹⁷⁶ amelynek alkalmazása az 1890-es évektől egyes időszakokban szinte fő szabállyá vált, amikor a nemzetiségi küzdelmek kiéleződése miatt az osztrák parlament működésképtelennek bizonyult.¹⁷⁷ Ennek alkalmazása legalább ideiglenesen kizárta a parlamentáris kormányzás lehetőségét, ám az osztrák parlamentarizmus 1867 utáni létezése vagy működése ettől függetlenül is nagyon kétséges. Pedig már 1867-ben történtek kísérletek többségi, parlamenti kormány létrehozására, vagy legalábbis a kormány kiegészítésére olyan politikusokkal, akiknek több követőjük volt a parlamentben, de ők nem vállalták az ilyen felkéréseket.¹⁷⁸

A kiegyezés első időszakában Ausztriában a parlamenti többség általában felsorakozott az uralkodó által kinevezett miniszterelnökök mögött, ha másként nem, hát alkalmilag, egy-egy fontosabb törvény elfogadása érdekében. Ferenc József jobbára arisztokratákat és főtisztviselőket nevezett ki kormányfővé, akik tehát gyakran nem is voltak a *Reichsrat* tagjai,

¹⁷⁵ Ezzel szemben Somogyi Éva szerint a törvény, miközben fenntartotta az uralkodó kinevezési és felmentési jogát, elrendelte a miniszterek parlamenti felelősségét is. SOMOGYI: *i.m.* 21.

¹⁷⁶ Ezt a birodalmi képviselétről szóló törvény (StGG RGB1 1867/141.) híres 14.§-a tette lehetővé.

¹⁷⁷ Így például Badeni gróf osztrák miniszterelnök 1897. áprilisi nyelvrendelete után, mely a cseh belkormányzati ügyekben egyenrangúnak ismerte el a cseh és a német nyelvet, kiváltva ezzel a csehül többnyire nem tudó csehországi németek tiltakozását. Utóda, Gautsch báró szükségrendeletekkel kormányzott. Lásd erről ZÖLLNER, Erich: *Ausztria története*. Osiris Kiadó, Budapest, 1998. 327–328.

¹⁷⁸ KÖNYI Manó (szerk.): *Deák Ferenc beszédei 1867–1868. Ötödik kötet*. Franklin-Társulat, Budapest, 1898. 140.; és (monori) WERTHEIMER Ede: *Gróf Andrássy Gyula élete és kora. Első kötet*. A Magyar Tudományos Akadémia kiadása, Budapest, 1910. 372–373.

Kónyi olyan véleményeket is idéz egy 1867. júliusi osztrák alsóházi vitából, melyek szerint Ausztriában azért nem lehet parlamenti kormány iránti igényt támasztani, mert az 1861. februári alkotmány nem ismer külön minisztériumot a Lajtán túli országokra, ahogy parlamentáris kormányról sem szól. KÖNYI: *i.m.* 141.

és kezdetben nem is volt ott többségük. A parlament nem buktathatta meg a kormányt bizalmatlansági szavazással, a kormány parlamenti támogatásának tartós hiánya pedig, mint láttuk, nem béníthatta meg a végrehajtó hatalom működését. Az osztrák kormányfők általában azért mondtak le, mert valamely, a nevükhöz köthető reformot nem sikerült keresztülvinniük az egyébként többpárti *Reichsraton*, s ezzel elvesztették az uralkodó támogatását, mint például Karl Sigmund von Hohenwart gróf, aki néhány hónapos kormányzás után abba bukott bele, hogy kudarcot vallott a dualizmus trializmussá alakításának kísérlete (vagyis Csehország egyenjogúsítása Ausztriával és Magyarországgal a Monarchián belül), vagy Eduard Taaffe gróf, akinek az általános választójogot nem sikerült megszavaztatnia 1893-ban. Jellemző, hogy már Hohenwart is „pártok felett állónak” tekintette kormányát,¹⁷⁹ Taaffe pedig kijelentette, hogy „[n]em tartozom egyik párthoz sem, és nem vagyok pártminiszter. Engem az uralkodó nevezett ki, és ha használhatom ezt a kifejezést, császári miniszter vagyok. Az uralkodó akarata kell legyen, és lesz is a döntő számomra”.¹⁸⁰

Az osztrák parlamentben mindenesetre nemcsak nemzeti pártok voltak, hanem politikai ideológiák alapján szerveződött konzervatív és liberális pártok is, sőt az 1890-es évektől keresztényszocialista párt is alakult. A kilencvenes évektől azonban a nemzeti ellentétek felerősödtek a ciszlajtán országokban és tartományokban,¹⁸¹ ami a *Reichsrat* működésében – vagy inkább működésképtelenségében – is érezhető volt.

Az osztrák politikai rendszer parlamentarizálódása számára fontos hatása lehetett volna a kuriális választási rendszer megszüntetésének, illetve az általános választójog bevezetésének, ami fokozatosan történt: az 1873., az 1882. és az 1896. évi választási reformok egyre szélesebb rétegeket vontak be a választójogba, még ha annak kereteit továbbra is a négy-, majd

¹⁷⁹ És erre minden alapja meg is volt. Hohenwart kinevezése, valamint a kormány névsora a közvéleményt is meglepte, mivel nem ismerték az új minisztereket. Wertheimer szerint „[a]z uralkodó az új kormányt kizárólag saját császári akarata eredményének tekintette, és azt akarta, hogy mások is ilyennek tekintsék.” WERTHEIMER: *i.m.* 677–678.

¹⁸⁰ Idézi TAYLOR, A. J. P.: *A Habsburg Monarchia 1809-1919. Az Osztrák Birodalom és az Osztrák-Magyar Monarchia története*. Scolar Kiadó, Budapest, 1998. 184. Taaffe hitvallását Somogyi Éva is idézi (Somogyi: *i.m.* 63.), akinek azonban némileg ellentmondásos az álláspontja, mert bár ő egyértelműen parlamentárisnak tartja az osztrák kormányzati rendszert 1867-től kezdve, könyvében több olyan megjegyzést is tesz, amelyek önmagukban is megkérdőjelezzik e minősítést. Így például szokatlan kísérletnek tartja, hogy báró Paul Gautsch miniszterelnök 1906 elején hivatalnokkormányába pártpolitikusokat vett be, hogy így „félíg-meddig parlamentáris, koalíciós kormányt hozzon létre”, és „Gautsch [sikertelen] kísérlete azt bizonyította, hogy Ausztria egyetlen adekvát kormányzási formája a pártoktól többé-kevésbé független hivatalnok-kormány”, ami viszont a parlamentarizmus semmilyen meghatározásával nem egyeztethető össze. Más helyen pedig arra utal, hogy „az osztrák politikai uralmi rendszer következtében a parlamenti választás eredményének a politika tényleges irányításában egyáltalán nincsen kizárólagos, gyakran döntő szerepe sem”. Lásd SOMOGYI: *i.m.* 148. és 176.

¹⁸¹ SOMOGYI: *i.m.* 55., 81.

ötosztályos kuriális rendszer adta. Az általános választójogot 1906. decemberében fogadták el, és a következő évi választást már e szerint tartották. Mégis, a választójog kiszélesedése önmagában nem vezetett el a parlamentarizmus kifejlődését akadályozó nemzetiségi ellentétek feloldásához, a végrehajtó hatalom függetlenedéséhez az uralkodótól, és tényleges parlamenti felelősségének kialakulásához. Az osztrák parlamenti életben ugyanakkor a parlamentarizmus több intézménye is jelen volt, mások azonban hiányoztak,¹⁸² s így Ausztria esetében alighanem egyfajta sajátos „pszeudo-parlamentarizmusról” beszélhetünk, amely a korszak végén súlyos válságba került, s amelynek a valóságban a nemzeti konfliktusok, valamint az ország nemzetközi nagyhatalmi helyzetének megroggyanása miatt nem volt reális esélye arra, hogy valóságos parlamentáris kormányzássá váljon.¹⁸³

¹⁸² Így például a szükségrendeleti kormányzás mellett az is figyelemre méltó, hogy a *Reichsrat*nak gyengébb volt a költségvetési és adó-megállapítási joga, mint a magyar Országgyűlésnek, az uralkodó parlament-feloszlatási és elnapolási jogának pedig semmilyen korláta nem volt. SARLÓS Béla: *Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976. 74.

¹⁸³ Klaus von Beyme szerint a parlamentáris kormányzás korai támogatói ellenére a parlamentarizmus a kettős monarchia felbomlásáig nem jött létre Ausztriában. BEYME 1970, 300.

Összegzés

A parlamentáris kormányzás fogalma és fő intézményei az 1850-es évektől a XX. század elejéig

*„Ám vitatkozzanak a bolondok
az államformák fölött...
amelyik a legjobban kormányoztatik,
az a legjobb.”*

[Pope]

1. Fogalmi közelítések

1.1. A parlamentarizmus történeti és modern fogalmáról

Ha olyan kormányzati rendszert vizsgálunk, amelynek gyökereit több mint háromszáz, kialakulását pedig több mint két évszázaddal korábbra vezetjük vissza, ésszerűen merül fel az a kérdés, hogy vajon ugyanazt a definíciót kell-e használnunk a kormányforma korábbi és modern változatainak meghatározásához, vagy pedig – tekintettel az évszázados fejlődésre – csak történeti fogalom segítségével tudjuk-e értelmezni annak eredeti vagy korai megjelenési formáját. Egyébként az a veszély fenyegethet, hogy mai értékeket vagy körülményeket vetítünk a múltba, azaz olyan jellemvonásokat keresünk, amelyek egy vagy két évszázaddal korábban eleve ki sem alakulhattak. Értelemszerűen a fogalomalkotás e dilemmája csak a modern, XX. századi szerzők esetében merül fel, miután a XX. század első felétől a parlamentáris államok politikai rendszereiben olyan változások történtek, amelyek lényeges hatással jártak a parlamentáris kormányzásra, de amelyek nem, vagy csak kevésbé voltak jellemzőek a XIX. században. Ilyen körülmény volt elsősorban a tömegpártok kialakulása, a technicizált alkotmányok megjelenése, újabb alkotmánybiztosítékok létrejötte, vagy csak a politikai rendszer egyes korábbi intézményeinek átalakulása, illetve megnövekedett befolyása (például a tömegmédiáé). Arra is érdemes figyelemmel lennünk, hogy néhány olyan

megoldás, eljárás vagy jelenség, amely a korai parlamentarizmus során csak esetlegesen volt tapasztalható, s ezért nem indokolt a kormányforma fogalmi elemévé tenni őket, idővel általános gyakorlattá, szokássá, vagy alkotmányos szabállyá változott, s ma már bevett vagy akár elengedhetetlen velejárója a legtöbb parlamentáris típusú politikai vagy közjogi rendszernek.

A történeti fogalomalkotás igénye végül azért is felmerülhet, mert egyes, különösen régebbi munkákban a parlamentarizmus egészen más értelmezése is megtalálható.¹⁸⁴

Ami a parlamentarizmus sajátos, XVIII. századi kialakulására, illetve a XIX. századi korai fejlődésére alkalmazható külön történeti fogalmának kérdését illeti, véleményem szerint ilyen, a modern értelemben vett parlamentáris kormányzástól való fogalmi megkülönböztetésre nincs szükség. Valójában egy hosszú, immár évszázados folyamatról van szó, amelynek persze eltérő és egymástól elválasztható fejlődési szakaszai voltak, ám a parlamentáris kormányforma lényege kialakulásától kezdve a végrehajtó hatalom politikai felelőssége volt a parlamenttel szemben. Önálló történeti funkciójaként lehetne meghatározni a végrehajtó hatalom önállósulását, illetve elválását a fejedelmi hatalomtól, ám ez nem korlátozható a parlamentáris kormányzásra, hiszen ez a folyamat már a korai alkotmányos monarchiákkal elindult, másrészt, ha csupán ez lett volna e kormányforma rendeltetése, akkor nem lenne magyarázható uralkodó szerepe a XX. és a XXI. században, amikor már az uralkodói hatalom végérvényesen kiszorult a tényleges kormányzásból.

A parlamentáris kormányforma lényege változatlan korai megjelenési formájától kezdve egészen mostanáig, még ha oly lényeges intézményi és működési változások történtek is az elmúlt több mint két évszázadban. A törvényhozó és a végrehajtó hatalom viszonyának olyan elrendezését jelenti, amelyben a végrehajtó hatalom fő szervének, a kormánynak politikai felelőssége van a parlamenttel szemben – minden más jellemző vagy ezen elvekből következik, vagy csupán olyan jogi-intézményi vagy eljárási sajátosság, amely nem feltétlen összetevője e kormányformának. Igaz, a politikai felelősség elve többféle formában szokott felvetődni, s gyakran az okoz fogalmi zavart, hogy ezeket külön-külön jellemzőknek tartják. A többségi követelmény, a bizalmi kérdés, a kormány leválthatósága, a pártkormányzás vagy a végrehajtó hatalom politikai felelőssége valójában ugyanarra az elvre vezethető vissza: a végrehajtó hatalom gyakorlása, illetőleg a kormányzás csak akkor folytatható zavartalanul, ha

¹⁸⁴ Időnkét még a mai közbeszédben is helytelenül hivatkoznak a parlamentarizmusra, mint a népképviselői elvre, vagy egyszerűen csak a parlament működési módját értik alatta.

a kormány politikai értelemben képes irányítani a parlamenti többséget, azaz politikai értelemben felelős a népképviselői törvényhozásnak. Minden más intézményi sajátosság csupán a parlamentarizmus valamely változatának jellemzője, mely egy vagy több állam történeti fejlődésének vagy politikai körülményeinek eredménye: így például a kétpárti váltógazdálkodás vagy a többpárti politikai rendszer, a miniszteri tisztség és a parlamenti tagság összeférhetetlenségének tradíciója vagy a párhuzamos tagság lehetősége, a pozitív és a később, a XX. század elejétől kialakuló negatív parlamentarizmus, az investitúra-szavazás vagy a megelőlegezett bizalom, és így tovább.

Mindez nem jelenti azt, hogy ne lennének lényeges intézményi és értelmezésbeli különbségek a XIX. századi, XX. század eleji, valamint a későbbi parlamentáris kormányzati rendszerek között. Úgy vélem azonban, hogy e változások inkább az európai parlamentarizmus modernizációját, fejlődését, illetve kiteljesedését mutatják, fogalmi szinten pedig inkább hangsúlyváltozásokat, vagy bizonyos új jellemzők megjelenését és elterjedését, más sajátosságok elhalványulását, fontosságának csökkenését jelentik, anélkül, hogy a parlamentáris kormányzás alapvető ismérveit megváltoztatták volna.

Így például a politikai rendszerek demokratikus jellege, mindenekelőtt az általános és egyenlő választójog biztosítása, a politikai nyilvánosság kiterjedése a XX. század második felétől alapvető adottságok voltak, míg a XIX. századi liberális parlamentarizmus idején még egyáltalán nem voltak magától értetődők. Vagy a mai értelemben vett parlamentarizmusnak már nem lehet megkülönböztető ismérve a végrehajtó hatalom gyakorlásának tényleges elválasztása az uralkodótól, minthogy ez még a XIX. században megtörtént mindenhol. Ez azonban a XIX. században még alapvető ismertetőjegy volt, hiszen a legtöbb országban a parlamentáris kormányzás éppen az alkotmányos monarchiával szemben, annak meghaladásaként jött létre.

Úgy tűnik tehát, hogy miközben a legáltalánosabb fogalmi szinten nem történt alapvető változás, a parlamentarizmus intézményi jellemzői részben átalakultak, illetve jelentőségük megváltozott. Ez indokolja azt, hogy ha mélyebb elemzésre törekszünk, s az Osztrák-Magyar Monarchia idején létező parlamentarizmus típusainak, működési jellemzőinek azonosítására törekszünk, akkor érdemes figyelemmel lennünk ezekre a különbségekre. Mielőtt azonban ezt megtennénk, szükséges még néhány fogalmi kérdés tisztázása.

1.2. A parlamentarizmus közjogi és politikai fogalmáról

A fogalom-meghatározással kapcsolatban merülhet fel az a kérdés, hogy tehető-e különbség a XIX. századi európai parlamentarizmus közjogi és politikai fogalmai között. S ha igen, vajon előfordult-e, hogy egy kormányzati rendszer alkotmányjogi értelemben parlamentáris volt, politikai valóságában azonban nem (és fordítva)?

Ez a kérdés azonban, amíg ma talán joggal vethető fel, a vizsgált korszakban csekélyebb jelentőségű volt. Amint már utaltam rá, a XIX. századi parlamentarizmus általában még azokban az országokban is alkotmányos konvencióként fejlődött ki, amelyek jogrendszere a római jogi tradícióknak megfelelően az írott jogon alapult, illetve amelyekben a kartális alkotmány hagyománya alakult ki. A korabeli Európában általános felfogás volt, hogy a parlamentáris kormányzás a közjogban nem szabályozható, mert nem lehetséges előre modellezni azokat a helyzeteket, illetve azokat a módokat, amelyekben, és ahogy a kormány politikai felelőssége a gyakorlatban felvetődhet. Legfeljebb bizonyos feltételek, a parlamentáris kormány egyes intézményei lehetnek a tételes alkotmányos szabályozás tárgyai – mint az államfői aktusok miniszteri ellenjegyzése, a miniszterek parlamenti megjelenési és felszólalási joga vagy kötelezettsége, az interpelláció, stb. –, míg mások – mint például a kormány parlamenti bemutatkozása, a bizalmatlansági indítvány, vagy a költségvetés elutasítási esetén a kormány lemondási kötelezettsége – a politikai gyakorlatra tartozó kérdések.

Bár a modern, XX. századi európai alkotmányfejlődés ezt a vélekedést részben meghaladta – hiszen számos ország alkotmánya kifejezett formában is intézményesítette a parlamentáris kormányformát –, ez nem változtat azon, hogy az itt vizsgált korszakban nem vált szét a parlamentarizmus közjogi, illetve politikai értelmezése. A parlamentáris kormányzás elemzése során ugyan könnyen kimutathatók voltak annak közjogi és politikai feltételei, amelyek kedvezők vagy kedvezőtlenek voltak a kormány politikai felelősségének érvényesítése szempontjából, ám ennek nem tulajdonítottak különösebb jelentőséget.

Ez azért fontos, mert amint később majd látni fogjuk, Magyarországon mind az 1848. áprilisi törvények által létrehozott, mind az 1867. évi konstrukció alapján működő kormányzati rendszer parlamentáris jellegének értékelésekor sokan tulajdonítottak jelentőséget annak, hogy a tételes alkotmányjogi szabályozás vajon elismerte-e a parlamentarizmust, vagy sem. Látni fogjuk majd, hogy sokan azok közül, akik szerint Magyarország kormányformája már

1848 óta parlamentáris volt, egyben azt is állították, hogy a parlamentarizmus alkotmányos követelmény, s ezért a nem parlamentáris alapon működő bármely kormány működése alkotmány-, illetve törvénytörő. De az ellenkező álláspont igazolási kísérleteiben is gyakran megjelent az az érvelés, mely szerint a közjog nem ismeri a kormány politikai felelősségének elvét, s csupán az alkotmányos monarchiát ismeri el. Egyik érvelési mód sem kényszerítő erejű azonban – sőt még csak különösebben nem is meggyőző – ha tudjuk, hogy a parlamentarizmus a XIX. században alkotmányos konvencióként, kialakult politikai gyakorlatként, szokásként terjedt el Európában, anélkül, hogy az írott alkotmányok felvették volna annak a gyakorlatban kifejlődött elvét.

1.3. A parlamentarizmus deskriptív és normatív fogalmáról

Ahogy bemutattam, a parlamentáris kormányzás megjelenése élénk figyelmet keltett a kontinensen, s számos államtudományi munka tárgya lett. Ezek egy része, mint az angol Grey, Bagehot, Dicey vagy Todd, a német Hasbach, Bucher és Piloty klasszikus munkái arra törekedtek, hogy a lehető legpontosabban írják le, tegyék érthetővé a parlamentáris kormányzás rendszerét. E munkák legfeljebb induktív módon, a korabeli kormányzási formák működésének empirikus tapasztalataiból általánosították a parlamentarizmus fogalmi elemeit. Ez különösen azoknál az angol szerzőknél figyelhető meg, akik csak Anglia kormányzásával foglalkoztak, de az összehasonlító művek legtöbb szerzője is ezzel a módszerrel élt.

A parlamentarizmussal foglalkozó szerzők más része ezzel szemben a parlamentáris kormányzás egyes valóságos formáit valamely sajátos normatív fogalom alapján azonosították, tulajdonképpen szelektálva az általuk vizsgált kormányzati rendszereket. Így például Robert Redslob összehasonlító művében a parlamentáris kormányzás lényegét a hatalmi ágak – mindenekelőtt a törvényhozó és a végrehajtó hatalom – közti egyensúlyban látta,¹⁸⁵ s e mérce alapján minősítette az egyes európai államok kormányzati rendszereit „valódi” és „nem valódi” parlamentarizmusnak. Hasonló módszer alapján elemezte az európai parlamentáris kormányzás történetét a szintén német Klaus von Beyme, azzal, hogy ő

¹⁸⁵ REDSLOB: *i.m.* 4.

fogalom-meghatározásában tulajdonképpen a parlamentarizmus modern, mai definícióját alkalmazta.¹⁸⁶

A parlamentáris kormányforma némely teoretikusa pedig, különösen Franciaországban a Bourbon-restauráció idején, majd később, a júliusi monarchia után a parlamentarizmusnak olyan normatív fogalmait adták meg, amelyek igazolhatták, legitimálhatták saját, a kormányzati rendszer modernizálására irányuló elképzeléseiket. Így Benjamin Constant vagy François-René de Chateaubriand csak kiindulásként vagy viszonyításként használta a korabeli angol kabinetrendszer meghatározásait, de mivel céljuk Franciaország kormányzásának megreformálása volt, természetesnek vették, hogy saját normatív tartalmat tulajdonítsanak az akkoriban még amúgy is csak Nagy-Britanniában létező parlamentáris kormányzásnak.

A XIX. századi, illetve a XX. század eleji európai parlamentarizmus tehát többféle megközelítési mód alapján is vizsgálható. Ezek persze szorosan összefüggnek egymással; természetesen a normatív fogalomalkotás is szorosan kötődik a parlamentáris rendszerek empirikus leírásaihoz, annál is inkább, mert a parlamentáris kormányzás a XIX. század óta „foglalt” fogalom, amelynek leglényegesebb jellemzőiben alapvető konszenzus van.

Ami a jelen tanulmányt illeti, úgy gondolom, a munka célja nagyban befolyásolja a lehetséges fogalomalkotást. Mivel arra vagyok kíváncsi, hogy Magyarország dualizmus kori kormányformája vajon parlamentáris volt-e a korabeli európai kormányzati rendszerek között, elsősorban olyan ismérveket igyekszem alkalmazni, amelyek a korszak parlamentarizmus-definícióinak közös tartományát, vagy ha úgy tetszik, legkisebb közös többszörösét jelentik. Ebből következően – tekintettel az elemzés céljára – tehát nem egy utólag kreált, speciális premisszákat érvényesülésének vizsgálatán át vezető deduktív módszert alkalmazok, hiszen épp az a szándékom, hogy megfosszam az 1867–1918 közötti korszak magyar kormányzati rendszerének értékelését azoktól az esetlegességektől és önkényes minősítésektől, amelyek – szerintem – korábban rárakódtak.

¹⁸⁶ BEYME 1970, 40–46.

1.4. A klasszikus európai parlamentarizmus szakirodalmi fogalmai

A „hosszú XIX. századi”, azaz az 1789-től az első világháborúig (vagy annak végéig) terjedő korszak európai parlamentarizmusának számos meghatározása ismert, s szembetűnő, hogy ezek némelyike lényegesen eltér egymástól. Mégis, azt is látnunk kell, hogy a mégoly különbözőnek látszó definíciók is gyakran hasonló elveket vagy ismérveket határoznak meg, csak azok más és más vonatkozásait vagy jellemzőit emelik ki. Egyesek a „többségi elvet” adják meg a parlamentáris kormányzás legfontosabb kritériumának, mások pedig akkor tekintik parlamentárisnak a kormányformát, ha a kormány tartósan nem maradhat hivatalban, ha nincs parlamenti többsége, s megint mások arra utalnak, hogy a parlamentarizmus lényege az, hogy az országgyűlés politikai okból megbuktathatja a kormányt. Ezek azonban valójában ugyanazon elv különböző megnyilvánulásaira vonatkoznak, vagyis arra, hogy a végrehajtó hatalmat gyakorló kormány parlamenti többségére támaszkodva kormányoz, s ha erre nem képes – azaz nincs megfelelő politikai támogatottsága az országgyűlésben –, akkor nem maradhat hivatalban. Kétségtelen, hogy a parlamenti kormányzás e kánonja többféle módon, gyakran valóban igen eltérő intézményi struktúrák között és megoldások alapján érvényesülhet, ám ezek kevéssé számítanak akkor, amikor a kormányforma meghatározásáról van szó. A kormányforma ugyanis analitikus fogalom, amely arra szolgál, hogy egy állam kormányzásának rendjét leírjuk, illetve megkülönböztessük másokétól, avagy összehasonlítsuk azokkal.

A parlamentáris kormányzás különböző meghatározásai sok esetben azért is eltérnek, mert egyes szerzők olyan intézményi és más sajátosságokat is fogalmi ismérveknek tekintettek, amelyek inkább csak lehetővé tették a parlamentarizmus kialakulását, vagy éppen annak következményei voltak. Mások olyan nemzeti sajátosságokat vagy történeti hagyományokat emeltek be a parlamentáris kormányzás definíciójába, amelyek csak az adott országra, vagy akár csak egy-egy fontosabb időszakra voltak jellemzőek. Végül megint más szerzők e jellemzők közül emeltek ki egyet vagy többet, és azt tették meg saját parlamentarizmus-fogalmuk alapjává – a legtöbbször egyébként anélkül, hogy kétségbe vonták volna a kormány politikai felelősségének kritériumát.

A parlamentarizmus-definíciók egy része az állam két főszerve, a király és a parlament egymáshoz való hatalmi viszonyát tekintette a parlamentáris kormányzás legfőbb

ismérvének.¹⁸⁷ Ez a meghatározás – amely a magyar közjogi gondolkodásra is hatással volt – azonban inkább csak a korai parlamentáris rendszerekre alkalmazható, amelyekben még erősebb volt az államfői hatalom, ezért nagy jelentőséget tulajdonítottak a végrehajtó hatalom dualizmusának, megoszlásának az uralkodó és a kormány között,¹⁸⁸ valamint azokra, amelyek későn jöttek létre, s amelyekben az uralkodó – mint például Magyarországon – jelentős hatalmi tényező volt illetve maradt a parlamentáris kormányzás formális elismerése után is. A kifejlett parlamentáris kormányformájú államokban ugyanis a hatalom súlypontja áttevődött a kormányra, amely képes volt önálló, az uralkodótól független kormányzásra. A fejlett parlamentáris rendszerek fogalma ezért már nem a fejedelem és a parlament, hanem általában a végrehajtó (értve azonban ez alatt mindenekelőtt a kormányt) és a törvényhozó hatalom meghatározott viszonyát jelenti, amelyet illetően egyesek a két hatalmi ág egyensúlyát, illetve kölcsönös függését emelték ki,¹⁸⁹ mások inkább azok egyes meghatározó elemeit hangsúlyozták.¹⁹⁰

Főleg a német és francia szerzők lényegesnek tartották a parlamentarizmus eredeti brit, illetve kontinentális eltéréseinek kiemelését, s nem győzték hangsúlyozni, hogy amíg Angliában a parlamentáris kormányzás hosszú idő alatt, organikus fejlődés eredményeként szokásjogi úton fejlődött ki, vagyis a politikai gyakorlat terméke, addig más európai rendszerek „készen kapták” ezt a kormányformát.

Ehhez azonban azt is hozzátenném, hogy annyiban mégis hasonlítottak az angol mintához, hogy még azokban az országokban is javarészt alkotmányos konvenciók ismerték el a kormányzás parlamentáris módját, amelyekben pedig az írott alkotmány oly szép karriert futott be már a XIX. században is – kivételt jelentett az 1866-os svéd alkotmány, illetve az 1875. évi egyik francia alkotmánytörvény. Egyébként inkább az első világháború utáni alkotmányok egy részére volt jellemző egy olyan tendencia, hogy írott szabályokban rögzítsék a parlamentáris kormányzás alapelveit.

Az azonban biztos, hogy a kontinentális rendszerek intézményi és működési jellemzőiket tekintve lényegesen különböztek a brit mintától. Amíg például Angliában a hatalom súlypontja a

¹⁸⁷ JELLINEK, Georg: *Das Recht des modernen Staates. I. Allgemeine Staatslehre*. O. Häring, Berlin, 1905. 688–689.

¹⁸⁸ DUVERGER: *i.m.* 426.

¹⁸⁹ DUGUIT, Léon: *Traité de droit constitutionnel. Tome I. La règle du droit; Le problème de l'Etat*. E. De Boccard, Paris, 1911. 411–412.; BARTHELEMY: *i.m.* 108.; REDSLOB: *i.m.* 1., 4.

¹⁹⁰ SCHMITT: *i.m.* 339.

kormányra helyeződött, más európai parlamentáris rendszerekben a kormányt még gyakran tekintették a törvényhozó hatalom alárendelt szervének, amely kötve van a parlament utasításaihoz.¹⁹¹

Mint említettem, a különböző korabeli szerzők és a XIX. századi parlamentarizmus teoretikusai gyakran részben eltérő intézményi sajátosságokat jelöltek meg a parlamentáris kormányzás fogalmi ismérveiként vagy alapvető jellemzőiként, de ezek rendszerint ugyanazon alapelvek más és más megfogalmazásai voltak, lényeges eltérések nélkül. A francia Esmein szerint például az olyan kormányt tekintették parlamentárisnak, amelyben a kormány a képviselőház többségéből származott, összetételében homogén volt (azaz azonos politikai felfogást követőkből állt), és amelynek tagjai között érvényesült a politikai szolidaritás és a kollektív felelősség.¹⁹² Az angol Earl Grey az angol parlamentáris rendszert úgy jellemezte, mint amely megkívánja, hogy a korona a jogköreit a minisztereken keresztül gyakorolja, akik felelősek azért, hogy ezt milyen módon teszik; továbbá elvárás, hogy tagjai legyenek valamelyik kamarának, és csak addig maradhatnak hivatalban, amíg bírják a parlament, különösen az alsóház bizalmát.¹⁹³ Carl Schmitt a parlamentarizmus intézményi jellemzőiként azt jelölte meg, hogy a parlament és a kormány között összhangnak kell lennie, a törvényhozó hatalomnak olyan eszközökkel kell rendelkeznie, amelyekkel ez az összhang megteremthető, végül, érvényesüljön a parlamenti bizalom elve (igaz, ezt rugalmasan értelmezte, mint amely többféle módon történhet).¹⁹⁴

A modern parlamentarizmus-fogalmak egy része saját meghatározását érvényesnek tekinti a XIX. századi parlamentáris rendszerekre is. Ezek egy része megfelelően általános ahhoz, hogy a leglényegesebb intézményi jellemzőket kimutatva alkalmas legyen erre a célra,¹⁹⁵ mások azonban hajlamosak olyan újabb jellemzők vagy intézmények általánosítására és

¹⁹¹ JELLINEK, Georg: *Allgemeine Staatslehre*. Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 1960. [Első kiadása: 1900.] 708–709.

¹⁹² ESMEIN: *i.m.* 118–119.

¹⁹³ GREY: *i.m.* 4. Ehhez hasonlóan: PILOTY, Robert: *Das Parlamentarische System. Eine Untersuchung seines Wesens und Wertes*. Verlagsbuchhandlung Dr. Walther Rothschild, Berlin und Leipzig, 1917. 6.

¹⁹⁴ SCHMITT: *i.m.* 339.

¹⁹⁵ Maurice Duverger meghatározásában például „[a]zt a politikai rendszert nevezzük parlamentárisnak, amely a hatalmi ágak együttműködésén alapul, és ahol a végrehajtó hatalom két elemre, egy államfőre és egy kormánykabinetre oszlik, s az utóbbi a parlamentnek felelős. A miniszterek kamarák előtti felelőssége a parlamentáris rendszer meghatározó, lényegi eleme”. Szükségszerű eleme továbbá a végrehajtó hatalom parlament-felosztási joga. DUVERGER: *i.m.* 426. Ez tulajdonképpen nem más, mint a XIX. századi és a modern parlamentarizmus-fogalom legkisebb közös többszöröse, ami azonban épp túl általános ismérvei miatt nehezen alkalmazható az akkori kormányzati rendszerek elemzésére és összehasonlítására.

viSSZavetítésére a parlamentáris kormányforma korai megjelenési formáira is, amelyek akkoriban még nem voltak bevettek vagy elterjedtek.¹⁹⁶ Az utóbbi fogalomalkotás problémája, hogy utólag kialakult ismérvek szerint osztályozza a korabeli kormányzati rendszereket, s így azok értékelésének alapjául nem valós történeti jellemzőik összessége, hanem egy mai vagy modern értékítélet szolgál.

Véleményem szerint ezért a „hosszú XIX. század” parlamentáris rendszereinek meghatározásakor, illetve jellemzésekor és összehasonlításakor annak a korszaknak a történeti sajátosságait is figyelembe kell venni, amelyben léteztek. Mert bár a parlamentarizmus legalapvetőbb vonásai nem változtak az egymást követő periódusokban, hangsúlyai, fejlődési problémái és intézményi jellemzői mégis módosultak. Az alábbiakban röviden ezekről a történeti szakaszokról és intézményi–működési jellemzőkről lesz szó.

2. A XIX. századi európai parlamentarizmus fogalma és fogalmi ismérvei

2.1. Az európai parlamentarizmus kialakulásának és fejlődésének történeti szakaszai

Az európai parlamentarizmus kialakulása hosszú – Angliában évszázados, a kontinentális Európában pedig (az angol minta után) több évtizedes – folyamat volt. Első szakaszában a népképviselői törvényhozás előbb egyensúlyba, majd túlsúlyba került a hagyományos uralkodói hatalommal. A korai parlamentarizmus Angliában a XVIII. század második felétől a XIX. század 30-as éveig, Nyugat-Európa többi államában pedig – országonként némi fáziseltolódással – az utóbbi időszaktól a század 60-as és 70-es évtizedéig tartott. Ez a korszak az uralkodói hatalom folyamatos hanyatlását, s ezzel együtt a parlamentek felemelkedését jelentette azzal, hogy számos alkalommal még a királyi akarat győzedelmeskedett, ám az idő előre haladtával erre már egyre ritkábban került sor.

¹⁹⁶ Klaus von Beyme meghatározása szerint ugyan a parlamentáris kormányzás szintén a törvényhozás és a végrehajtó hatalom viszonyára vonatkozik, de ennek részletezése során olyan intézményi és társadalmi feltételeket említ, mint például a miniszteri tisztség összekötése a parlamenti tagsággal vagy a kormány hivatalba lépéséhez szükséges beiktatási szavazás. Igaz, Beyme maga is említi, hogy ezek nem minden országban érvényesülő jellemzők, másrészt egyiket sem tartja döntő feltételnek ahhoz, hogy egy rendszer hosszú távon parlamentáris legyen. BEYME 1970, 40–44.

Ugyan mindenhol királyi prerogátíva volt, hogy a király maga nevezi ki és menti fel tanácsadóit, a minisztereket, de ez formálissá vált, s idővel alkotmányos vagy politikai konvencióvá vált, hogy ezt már nem (csak) saját elhatározása alapján teszi, hanem a többségi párt vagy pártcsoport vezetőjét kell kineveznie. Ez hosszú, ám egyirányú folyamat volt. Főleg a korai parlamentarizmusra volt jellemző, hogy az uralkodók néhány országban, illetve egyes korszakokban igyekeztek valóságos tartalommal megtölteni a miniszterek kiválasztására vonatkozó előjogaikat. Ám ennek lehetőségei folyamatosan szűkültek, s idővel egészen korlátozottá váltak: az uralkodók számára legfeljebb az olyan helyzetekben nyílt némi mozgástér, amikor a választások eredményeként nem alakult ki egyértelmű vagy szilárd parlamenti többség. Elvileg elképzelhető lett volna a miniszterelnök vagy akár az egész kormány parlament általi megválasztása, ám erről az volt az általános vélekedés, hogy ha már az uralkodó úgyszólván elvesztette a személyes kormányzás lehetőségét, legalább az olyan „méltóságbeli” jogosítványokat, mint amilyen a miniszterek kiválasztása, meg kell hagyni számára.

Láttuk továbbá, hogy a parlamentáris kormányzás mind Angliában, mind pedig Belgiumban anélkül alakult ki, hogy alapvető intézményeit, a miniszterek politikai felelősségének elvét vagy a bizalmatlansági indítvány intézményét az alkotmány rögzítette volna. Hiszen Angliában nem is volt írott alkotmány, az 1831. évi belga alkotmány pedig formailag alkotmányos monarchiát intézményesített. Tulajdonképpen az utóbbi vált a XIX. századi európai alkotmány- és parlamentarizmusfejlődés meghatározó útjává: a parlamentarizmus nem nyert *expressis verbis* alkotmányos elismerést, azaz az alkotmányok megmaradtak az uralkodói hatalom korlátozásának rögzítésénél, s a parlamentáris kormányzás gyakorlata e keretek között fejlődött ki. Ezt mutatja az is, hogy számos olyan országban, ahol az alkotmányozás során a belga alkotmányt tekintették mintának – mint például az 1837-es spanyol, az 1844-es és 1864-es görög, az 1850-es porosz, az 1848-as piemonti, az 1864-es bolgár, az 1866-os román alkotmány esetén – alkotmányos monarchia jött létre, amely csak néhány esetben vezetett parlamentáris kormányformához.

A parlamentarizmus következő szakaszában az uralkodói prerogatívák lényegében véve formálissá váltak, s a király legfeljebb csak rendkívüli helyzetekben – háborúk vagy súlyos kormányválságok idején – tett szert időlegesen meghatározó politikai befolyásra. Ám ennek a szakasznak nem ez volt a legfontosabb fejlődési iránya, hanem az épp diadalra jutó parlamenti hatalom visszaszorulása a kormány képében újjászerveződő végrehajtó hatalommal szemben.

Ha az első szakasz egyik eredménye az volt, hogy a kormányok az uralkodó minisztereiből a valóságban mindinkább parlamenti kormánygyá váltak (a XVIII. században még Angliában is elterjedt volt az a felfogás, amely szerint a kabinet tulajdonképpen a parlament egyik „bizottsága”), a fejlődés iránya e második fázisban az 1830-as évektől a kormányok parlamentarizálódása, azaz valóságos parlamentáris kormányokká válása volt, amikor a kormányok tevékenységét a parlamentek egyre közvetettebb formában befolyásolták csak. Ez nem az éppen győzelemre jutott többségi elv kudarcát jelentette, hanem inkább annak dinamikája, a befolyás iránya alakult át; vagyis nem a parlamenti többség irányította a kormányt, hanem fordítva, a kormány a parlamenti többséget.

E fejlődési szakaszt úgy is jellemezhetnénk, mint a nem–angol parlamentáris kormányzás elterjedését és emancipálódását. Bár még sok helyen és sokáig etalonként hivatkoztak az angol kabinetrendszer jellemzőire, a belga, francia, olasz vagy spanyol „nemzeti” parlamentarizmusok sajátosságai rögzültek és létrehozták saját intézményi és működési rendszerüket. A hagyományos brit westminsteri kabinetrendszerhez képest például tartósan bizonyultak a többpárti parlamentarizmusok, illetve a koalíciós kormányok, még ha gyakran nélkülözték is azt a fajta kormányzati stabilitást, amit a brit kétpárti rendszer mutatott.

A kormány hatalmi-politikai szerepe a fejlett parlamentarizmusban érte el csúcspontját, amely teljesen formalizálta az uralkodói jogokat, s a kormányzást egyértelműen a mindenkori parlamenti többséghez kötötte. Tulajdonképpen azt mondhatjuk, hogy még a kisebbségi kormányzás is leggyakrabban a többségi akarat terméke volt, vagy a törvényhozás összetétele olyan töredezett volt, hogy nem alakulhatott ki szilárd többség, s így a kormányzás is instabillá változott. E korszak talán legfontosabb jellemzője a modern tömegpártok megszerveződése, amelyek valósággal uralmuk alá hajtották a parlamentet, s pártkormányzássá tették az európai parlamentarizmust. Ennek fontos előfeltétele volt a választójog kiterjedése, illetve az általános választójog bevezetése. Ha a korábbiakban létrejöttek a parlamentáris kormányzás közjogi feltételei, ez az a periódus volt, amelyben annak politikai körülményei alakultak ki és állandósultak.

Mindenesetre a XIX. század második felére, illetve a századfordulóra jellemző periódusban sok helyen oldódott a kormányzás oligarchikus jellege, még ha egy ideig várni is kellett arra, hogy a szociáldemokraták, vagy a polgári radikálisok kormányképes erőnek minősüljenek, s olyan politikai szereplőkként fogadják őket, amelyek egyenrangú versenytársai lehetnek a hagyományos konzervatív és liberális váltópártoknak.

Az európai parlamentarizmusnak végül volt egy utolsó időszaka is – a válság korszaka, amely felszínre hozta a sok tekintetben még XIX. századi eredetű parlamentáris intézmények tökéletlenségét, illetve alkalmatlanságát, hogy a kontinens nagy részén jelentkező társadalmi és politikai kihívásokra hatékony válaszokat adjon. Ilyen kihívások voltak a liberális parlamentarizmus demokratikus fogyatékosságai, vagy másként, politikai rendszerének zártsága, amely egyre nagyobb – és egyre öntudatosabb – társadalmi rétegek, a korábbi uralkodó vagy domináns osztályokhoz képest „alsóbb néprétegek” politikai részvételét akadályozta. S bár az általános választójoggal az európai parlamentáris rendszerek politikai jogokat adtak az egyre jelentősebb súlyú munkásosztálynak, a parasztságnak és a vagyontalan kispolgárságnak, a formális egyenlőség nem volt elégséges olyan politikai és gazdasági rendszerek belső stabilitásának tartós biztosítására, amely egyébként óriási társadalmi és gazdasági egyenlőségekre épült. E válságjelenségek nem lebecsülhető mértékben annak a nemzetközi rendszernek a következményei is voltak, amely nem csak a fejlődés különböző fokán álló parlamentáris kormányzatú államokból, hanem tekintélyelvű, elnyomó országokból, sőt birodalmakból is állt. Az európai parlamentarizmusnak a XX. század első két évtizedében elmélyülő válságának okai között végül azokra is utalni kell, amelyek magából a parlamentáris kormányzás strukturális és működési problémáiból eredtek, mint amilyen a pártrendszer fejletlensége, a választási és parlamenti korrupció, vagy a hatalomgyakorlás nem ritkán oligarchikus jellege.

A parlamentáris kormányzás e korszakolása persze igen vázlatos, és általános, a korszakhatárok némileg talán nehezen húzhatók meg – a nemzeti fejlődési utak ennél sokkal összetettebbek és kevésbé egyenes vonalúak voltak. Az egyes országokban fejlődése nem egymással párhuzamos folyamat volt, hanem lényeges fázis-eltolódásokat, egyes intézmények tekintetében pedig visszalépéseket vagy megkésettséget mutattak.

A parlamentarizmus kialakulásának magyarázatára nincs egységesen elfogadott álláspont. Gyakori az a feltevés, mely szerint angliai kifejlődésére azért kerülhetett sor elsőként (és még sokáig egyedülként), mert a parlamentáris kormányzás kialakulásának előfeltétele volt az abszolutizmus, vagy a neoabszolutizmus, ami Angliában adott volt III. György alatt, míg más országokban ezt a tartósan fennmaradt rendi előjogok megakadályozták.¹⁹⁷ Ez azonban roppant valószínűtlen a XIX. század tapasztalatainak fényében, hiszen más neoabszolutista rendszerek éppen hogy megkésve adaptálták a parlamentáris kormányzást, vagy – mint

¹⁹⁷ BEYME 1970, 50.

Németország esetében – egyáltalán nem is volt közvetlen átmenet az abszolutisztikus fejedelmi hatalomgyakorlás és a parlamentarizmus között. Igaz, e magyarázat mellett szólhat, hogy a parlamentarizmusnak elég volt Angliában kifejlődnie. Miután Nagy-Britannia a XVIII. és a XIX. században olyan sikeres fejlődési utat mutatott Európa számára, kormányformájának elterjedése a brit minta mechanikus másolásával történt, függetlenül attól – ahogy ezt oly sok XIX. századi gondolkodó kimutatta –, hogy az angliai társadalmi, történeti, gazdasági és politikai feltételek (vagy azok egy része) adottak lettek volna.

A parlamentáris rendszerek sokszínűsége és sorsa azonban azt mutatja, hogy e kormányforma más körülmények között is működőképesnek bizonyult. Abból viszont, hogy néhány helyen később válságba került, illetve több országban, sőt régióban ki sem fejlődött, azt a következtetést lehet levonni, hogy bizonyos előfeltételek mégiscsak szükségesek lehettek a kialakulásához.

2.2. A „hosszú XIX. századi” európai parlamentarizmus fogalma és fogalmi ismérvei

Összességében a parlamentáris kormányforma már a XIX. században is a törvényhozó és a végrehajtó hatalom meghatározott viszonyát jelentette, pontosabban annak egyik formája volt. Lényeges ismérve volt, hogy a végrehajtó hatalom gyakorlása elvált az uralkodó személyes kormányzásától, s a kormányra helyeződött, amely a népképviselői parlamentben többséget alkotó pártból vagy pártokból állt. Jóllehet a parlamentáris monarchiákban az uralkodó mindvégig megőrizte azt a prerogatíváját, hogy minisztereit saját maga nevezhesse ki, ez a jogosítványa formálissá vált, s olyan minisztereket kellett kineveznie, akik képesek voltak politikájuk számára többségi támogatást biztosítani a törvényhozásban. Szinte minden XIX. századi európai parlamentáris rendszerben találhatunk példát arra, hogy a király szerepe a kormányalakítás során felerősödött, ám ez mindig csupán átmeneti állapotot jelzett; az uralkodók soha többé nem voltak képesek visszaszerezni e prerogatíva eredeti formáját, azaz a parlamenttől függetlenül gyakorolt tényleges hatalmat a kormány kinevezésére.

2.2.1. Az uralkodó végrehajtó hatalmának visszaszorulása és a kormány intézményének emancipálódása

A „hosszú XIX. századi” parlamentarizmus egyik ismérve az uralkodó személyes kormányzásának visszaszorulása, illetve megszűnése, azaz a végrehajtó hatalom önállósulása, illetve elválása az uralkodói hatalomtól. A XIX. századi európai parlamentáris rendszerekben a végrehajtó hatalom gyakorlásának legfőbb szerve a kormány volt, avagy a kormány vált a végrehajtás legfontosabb hatalmi centrumává.

Bármelyik XIX. századin európai parlamentáris rendszert vizsgáljuk is meg közelebbről, mindegyikre jellemző volt az uralkodó hagyományos kormányzati szerepének visszaszorulása. A végrehajtó hatalom gyakorlása fokozatosan mindenütt egy külön kormány kezébe került, amelynek tagjai már csak formálisan, illetve címüket illetően voltak a „király tanácsadói”, valójában önállóan, saját politikai irányvonalukat követve jártak el. Az alkotmányos és a parlamentáris monarchia között épp az volt a különbség, hogy amíg az előzőben „a korona s a parlament közötti harmónia mindkét részről szabad akaraton alapszik” addig a parlamentarizmusban a koronának akarnia kell, amit a parlament akar.¹⁹⁸ A parlamentáris monarchiában tehát a király és a miniszterek közti viszony épp a fordítottja annak, mint ami az alkotmányos királyságban van, mert amíg az utóbbiban „az államfő dönt, de azzal a feltétellel, hogy a miniszterek ellenjegyzését megkapja; ott [a *parlamentáris monarchiában* – Sz.Z.] ellenben az utóbbiak döntenek, de kell, hogy az előbbi aláírását megnyerjék”.¹⁹⁹ Ez azonban hosszú folyamat eredménye volt – a parlamentáris kormányzás korai éveiben, mint láttuk, az uralkodók gyakran sérelmezték még, ha a kormány nélkülük hozta meg lényeges döntéseit, s gyakran a hagyományoknak megfelelően szó szerint vették azt a mindenhol meglévő alkotmányos konvenciót vagy írott alkotmányos szabályt, amely szerint a miniszterek kinevezése kizárólag a király jogkörébe tartozik. Később azonban az európai parlamentáris államokban az uralkodók teljesen vagy nagyrészt kiszorultak a hatalomból, s joggal merülhetett fel az a többek által feltett kérdés, hogy tulajdonképp mi marad meg az uralkodásból, ha a kormányzást levonják belőle.²⁰⁰

¹⁹⁸ SEYDEL, Max von: *Staatsrechtliche und politische Abhandlungen. I.* Akademische Verlagsbuchhandlung von J. C. B. Mohr, Freiburg i. B. und Leipzig, 1893. 122.

¹⁹⁹ ESMEIN: *i.m.* 123.

²⁰⁰ SEYDEL: *i.m.* 136. Seydel szerint azonban a király egyfajta mérséklő, illetve közvetítő hatalom – *pouvoir modérateur* – marad, akinek például, ha ellentétbe kerül a parlamenti többség és a kormány, döntenie kell, hogy a minisztériumot meneszti-e, vagy a parlamentet oszlatja fel. *Ugyanott.*

Mindenesetre az uralkodói jogállás meggyengülésével, illetve a kormány elkülönülésével és emancipálódásával létrejött a modern parlamentarizmus egyik sajátos intézményi jellemzője, a végrehajtó hatalom duális szerkezete, vagyis az államfői és a kormányzati hatalom szétválása.

2.2.2. A többségi elv és a kormány politikai felelőssége

A XIX. századi európai parlamentarizmus egy további fontos jellemzője, feltétele a kormány politikai felelőssége volt a parlamenttel szemben. Egyetlen olyan kormányforma sem nevezhető parlamentárisnak, amelyben a végrehajtó hatalom politikai felelőssége hiányzott volna. Ahogy láttuk, a parlamentarizmus kezdeti szakaszában a végrehajtó hatalom e felelősségi alakzatának az volt a funkciója, hogy kiváltsa a fejedelem hagyományos felelőtlenségét a jogellenes cselekményeken túl a politikai aktusokért is egy olyan korban, amelyben a népképviselő már megerősödött annyira, hogy tényleges befolyást gyakoroljon a kormányzásra. A felelősség átvállalásának e teóriája (amit a német közjogban gyakran „Prügelknaben-theorie”-nek, azaz „bűnbak-elméletnek” neveztek) ugyan formálisan mindvégig fennmaradt, ám később eredeti funkciója elhalványult, s immár a végrehajtó hatalom ellenőrzésének végső parlamenti eszközévé vált.

A politikai felelősség elvét – mely szorosan kötődött a többségi elvhez – többféle módon lehetett érvényesíteni, az európai parlamentarizmusok ebben a tekintetben sem alakítottak ki egységes gyakorlatot. Az azonban általános volt, hogy a parlament többsége megbuktathatta a kormányt, ha annak politikája elvesztette többségi támogatását. A parlamenti bizalmatlanság kifejezése – a kormány megbuktatásának módja – tehát nem egyforma módon történt a különböző rendszerekben, mégis a XIX. században csak azokat a közjogi rendszereket tekintették parlamentárisnak, amelyek képesek voltak elérni a kormány távozását. Egyes országokban a beiktatási (investitúra-) szavazás vált szokássá, vagyis a parlament már a kormány hivatalba lépésekor kinyilvánította, hogy az új kormány élvezi-e a képviselők többségének támogatását. Ez azonban csak kevés helyen vált bevett eljárássá, igaz, feltehető, hogy jobban elterjedt volna ez a módszer, ha gyakran neveztek volna ki olyan kormányt, amelynek támogatása bizonytalan volt. Erre az utal, hogy a beiktatáskori szavazás elsősorban a francia Harmadik Köztársaságban alakult ki, mert ott gyakran lépett hivatalba olyan

kormány, amelynek nem volt egyértelmű a támogatottsága. Ezért gyakoribb volt a bizalmatlansági szavazás, mely kifejezett formában a kormány iránti bizalom megvonásának kinyilvánítására irányult.

Ez azonban közvetett módon, úgy is történhetett, hogy a kormány valamely lényeges javaslatát a parlament nem fogadta el – ez egy többségi elven alapuló kormányzati rendszerben ugyanis azt jelezte, hogy a kormány már nem rendelkezik a parlament többségének támogatásával. Ez leggyakrabban a költségvetés elutasításával történhetett, mert ez azt jelentette, hogy a törvényhozás megtagadja a kormányzás működési feltételeinek biztosítását, s ezzel lemondásra kényszeríti. De a bizalom megvonása valamely fontos, a kormány politikája szempontjából lényeges javaslat elutasításával is kifejezésre kerülhetett.

A parlamenti bizalom, illetve a többségi elv pontos körülhatárolása, értelmezése ugyan országonként gyakran eltérő volt; a kormányzati stabilitás érdekében általában igyekeztek elfogadtatni olyan konvenciót, hogy ne tekintsék a kormány iránti bizalom megvonásának, ha a kormányt kevésbé jelentős kérdésben szavazza le a parlament – de például Franciaországban 1875 után nem sikerült ezt keresztülvinni. A bizalmi kérdés fordított értelemben is kifejezésre kerülhetett, ahogy, mint láttuk, Olaszországban Giolitti miniszterelnök többször is sürgette a parlamentet, hogy a kormány hivatalba lépésekor fejezze ki bizalmát az éppen megalakult kormány iránt. A nemzeti sajátosságok mellett is azonban a lényeg az volt, hogy a parlament képes legyen elmozdítani a kormányt.

A többségi elv és a politikai felelősség elsősorban az alsóház vonatkozásában volt alkotmányos vagy politikai követelmény. Ennek az volt az oka, hogy a XIX. századi parlamentek felsőházai még sok helyen tartósan megőrizték arisztokratikus jellegüket, ami fokozatos hatalmi-politikai térvésztesükhöz vezetett a népképviseleti alapú, közvetlenül választott képviselőházakkal szemben. Minél szélesebb választójog alapján választották az alsóházat, ez az aszimmetria annál nagyobb volt, még akkor is, ha néhány államban a felsőházak megtartották formális egyenjogúságukat. Ilyenkor az alsóház túlsúlyát a szokásjog jelezte olyan konvenciók kialakulásával, mint hogy a törvényjavaslatokat (különösen a költségvetést) az alsóházban kellett először benyújtani, a kormány rendszerint a képviselőházban mutatkozott be először, illetve, mint említettem, többnyire csak a kormány alsóházi leszavazása vezetett a kormány kötelező lemondásához.

A politikai felelősség elve, illetve a felelősség érvényesítésének formái általában alkotmányos konvenciókként alakultak ki, anélkül, hogy a tételes alkotmányjogba bekerültek volna. Igaz, egyszer-egyszer – mint az 1875. évi francia alkotmány esetében – az írott alkotmány is elismerte.

Csak hogy a többségi, illetve a bizalmi elv az érvényesülése a XIX. századi parlamentarizmusban szükséges, ám nem elégséges feltétel volt. Még egyes rendi gyűlésekben is előfordulhatott – különösen akkor, ha éppen gyenge volt a királyi hatalom –, hogy a rendek felelősségre vonták a király valamely tanácsadóját, és például száműzték, mert rossz tanácsot adott a fejedelemnek. A francia forradalom alatti Konventkormányzás, illetve általában a parlament általi kormányzás is teljes mértékben alárendelte a végrehajtás intézményeit a törvényhozásnak (amelybe a miniszterek menesztése is beletartozott), e modelleket mégsem neveznénk parlamentarizmusnak.

A parlamentáris kormányformában a végrehajtó hatalom jellemzője volt a kormány kollektív felelősségének elve. A kollegialitás, azaz a kormánydöntések egységes képviselésének elve mögött a kormány tagjai közti szolidaritás politikai eszméje húzódott meg. Ehhez kapcsolódik a korai parlamentarizmus azon elve és gyakorlata, mely szerint a kormány működése titkos és bizalmas; ez a szabály ugyanis a szolidaritás, illetve a kollegialitás egyik garanciája volt.

2.2.3. A népképviselési elv és a választójog

A XIX. századi parlamentáris rendszerek mindegyikében a törvényhozás – legalább annak alsóháza – népképviselési alapon szerveződött; az európai parlamentarizmus kialakulása elválaszthatatlan a népképviselési elv győzelmétől a rendi képviselés felett.

A XIX. századi és a mai, modern parlamentarizmusok közötti egyik nyilvánvaló különbség a választójog, s ezáltal a politikai részvétel lehetőségének kiterjedtsége, bizonyos értelemben a politikai rendszer demokratizmusának eltérő foka. Amíg a jelenkori parlamentáris rendszerekben az általános, egyenlő és titkos választójog alapvető követelmény, illetőleg adottság, addig a XIX. századi parlamentarizmus inkább volt – ugyancsak a korabeli felfogás szerint – liberális, semmint – immár a mai értelemben véve – demokratikus. A hagyományos liberális felfogás szerint ugyanis az általános választójog ellentétes volt az állam érdekeivel,

mert olyan társadalmi csoportoknak, osztályoknak is részvételi jogot biztosított volna, amelyeknek tagjai – származásuknál, társadalmi helyzetüknél, műveltségüknél fogva nem voltak alkalmasak a valós társadalmi értékek és érdekek megértésére, s az ennek megfelelő választói magatartásra. A választójog kiterjesztése az ipari munkásságra, a parasztságra, illetve általában a vagyon nélküli és/vagy iskolázatlan tömegekre ezért anarchiához, a társadalmi rend felbomlásához vezethetne. Mai szemmel nézve ezek elfogadhatatlan, antidemokratikus álláspontok, ám 150–200 évvel ezelőtt nagyon is elterjedtek voltak, s nem csupán a kizsákmányoló uralkodó osztályok hatalomféltésének szándéka húzódott mögöttük; talán nehéz ma már megérteni, de a kor uralkodó erkölcsi normáinak megfelelő morális meggyőződés is húzódott mögötte. Eszerint azok, akik nem fizetnek adót, azaz nem járulnak hozzá az állam működéséhez, nem jogosultak a közügyek eldöntésében való részvételre. Ha szavazatukkal befolyásolhatnák a parlament összetételét, s – közvetve a kormányzati politikát –, akkor azzal tulajdonképpen mások tulajdona illetve vagyona fölött szereznének – illetéktelen – befolyást. Másrészt, ha az emberek természetüknél fogva egyenlőtlenek, ésszerű, hogy politikai jogaik se legyenek egyenlők.

Meg kell mondani, hogy ehhez a felfogáshoz az európai államok meglehetősen következetesen tartották is magukat, azaz a választójogosultak köre igen szűk volt, 1870-ben például Olaszországban a lakosság 2%-a, Belgiumban 2,2%-a, Hollandiában 2,9%-a, Svédországban 5,6%-a, az Osztrák-Magyar Monarchia osztrák felében 5,9%-a, Magyarországon 6,5%-a, Norvégiában 7,5%-a, Nagy-Britanniában 8%-a, Portugáliában 9%-a, Dániában 15%-a, Franciaországban, Spanyolországban és Svájcban 22–26 %-a volt választójogosult, s a választójog kiterjedése csak igen lassú folyamat volt: ugyanez az arány 1910-ben a következő volt: Magyarország: 6,2%, Olaszország: 8,3%, Portugália: 12%, Hollandia: 14%, Dánia: 17%, Nagy-Britannia: 18%, Svédország: 19%, Ausztria:, Belgium, a Németország, Spanyolország és Svájc: 21–23%, Franciaország: 29%, Norvégia: 33%, Finnország: 45%.²⁰¹ A választójog korlátozását a vagyoni, az adó-, illetve a műveltségi cenzus alkalmazásával érték el. A cenzusoknak országonként más és más politikai hatása volt; Itáliában például az írni-olvasni tudás, azaz a műveltségi cenzus teljes aszimmetriát eredményezett az ország északi és elmaradottabb déli része között, bár a különbség, vagyis a fejlettebb északi régiók befolyásának megőrzése valószínűleg már egy egységes vagyoni vagy adócenzus esetén is érvényesült volna. A nők az egész XIX. században nem kaptak választójogot, azt elsőként Finnországban vezették be 1906-ban, amit az 1910-es években

²⁰¹ REINHARD: *i.m.* 431.

néhány más skandináv állam követett, de a parlamentáris kormányzatú országok többségében csak az első világháború után.

Olaszországban csak 1912-ben vezették be a férfiakra kiterjedő általános választójogot. Belgiumban ez már 1893-ban megtörtént, csak hogy ott a képviselő aránytalansága ettől még megmaradt. Az általános választójog korlátozásán túl ugyanis a hagyományos társadalmi osztályok meghatározó politikai befolyásának biztosítása ugyanis az egyenlőtlen választójogon keresztül is érvényesíthető volt: Belgiumban például ugyan a választásokon részt vehetett minden 25. évét betöltött férfi, ám – iskolai végzettségük alapján – a választók kb. 21%-ának két, mintegy 16%-ának pedig három szavazata volt a 850 ezer „egyszavazatos” választóhoz képest. Hasonló, egyenlőtlen választójog volt a századforduló körül még Finnországban, de például Nagy-Britanniában is, illetve azokban az országokban, amelyek ún. kúriális választójogot alkalmaztak, vagyoni alapon osztályokban („kúriákba”) – vagy sajátos módon rendek szerint, mint Svédországban 1866 óta – sorolva a választókat, amelynek legismertebb változata a háromosztályos porosz választási rendszer volt, de hasonló rendszert alkalmaztak Romániában is.

Mégis, az európai konstitucionalizmus egyik legjellemzőbb tendenciája 1848-tól a (korszakunkban nagyrészt férfiakra kiterjedő) választójog fokozatos kiterjesztése volt. Ez különösen igaz volt a parlamentáris kormányformájú országokra. Ezért célszerű óvatosan hivatkoznunk arra, hogy a választójog nemcsak Magyarországon, hanem Európa nagy részében korlátozott volt. Az első világháborúig terjedő időszakban ugyanis a parlamenti rendszerekben folyamatosan terjesztették ki a választójogosultak számát, s a korszak végére többnyire megvalósult legalább a férfi általános választójog. Ezek a rendszerek a XIX. század utolsó negyedétől integrálták a baloldali, illetve szociáldemokrata pártokat, nem beszélve a különböző irányultságú polgári pártokról. A szűk, vagyoni és műveltségi cenzusokkal korlátozott választójog inkább csak a korai parlamentarizmus idején zárta ki a felnőtt népesség nagyobb részét a politikai részvételtől, de a népképviselői elv, illetve az azon alapuló parlamentáris kormányzás lényegéhez hozzátartozott a képviselő kiterjesztése.

A választások befolyásolása sem volt ismeretlen a parlamentáris kormányrendszerű országokban; a választási és parlamenti korrupció mértéke némely országban olyan nagy volt, hogy az sokak szemében aláásta az egész kormányzati rendszer tekintélyét, mint például Olaszországban, de mint láttuk, még Nagy-Britanniában is nagy gondot jelentett. A választási eredmények feletti kontrollt elősegítette a nyílt szavazás, amely a XIX. század nagyobb

részében a szokásos szavazási mód volt Európában. A titkos szavazást például Nagy-Britanniában csak 1872-ben, Belgiumban 1877-ben, Dániában 1901-ben vezették be, Ausztriában és Magyarországon még később. A fejlett parlamentáris rendszerekben azonban kiépült a választási bírászkodás, ami számos helyen megvonta ezt a jogosítványt a pártok ellentéteitől szabdalt törvényhozásoktól.

A választási rendszer típusa nem volt ismérve a klasszikus európai parlamentarizmusnak, még akkor sem, ha a XIX. század végéig az egyéni jelöltes, többségi választási rendszer gyakorlatilag egyeduralkodó volt a kontinensen. Ezt abból lehet tudni, hogy amikor a század végétől bizonyos mértékig divatba jött az arányos választási rendszer – 1867-ben Dániában, 1895-ben Finnországban, 1899-ben Belgiumban, 1907-ben Svédországban vezették be²⁰² –, annak bevezetése, illetve alkalmazása sehol sem vezetett a parlamentáris rendszer bukásához, vagy kialakulásának megakadályozásához, sőt ellenkezőleg: a proporcionális rendszer számos olyan pártot engedett be a törvényhozásba, amelyeknek másként nem lett volna esélyük erre. Hatása inkább abban állt, hogy hozzájárult a többpárti parlamentarizmus, illetőleg a koalíciós kormányzás elfogadásához, illetve bevetté válásához, holott korábban sok helyen e jellemzőket a „valódi” parlamentarizmussal ellentétesnek tartották.

2.2.4. Pártkormányzás és parlamenti váltógazdaság

A korabeli Európában nem tekintették teljesnek azt a kormányzati rendszert, amelyben nem valósult meg a parlamenti váltógazdaság valamilyen formája. Ez nem valamifajta politikai értékítélet volt, hanem az eddig említett ismérvekből következő logikus követelmény. Hiszen ha a törvényhozó hatalom népképviseleti alapon működik, azaz

Ezek azért a parlamentáris kormányzás ismérvei, mert valamennyi XIX. századi parlamentáris rendszerben érvényesültek. Azt mondtam azonban, hogy az európai parlamentarizmus fejlődése, történeti jellemzőinek alakulása befolyásolhatja ezt a fogalmat, illetve a parlamentáris rendszerek értékelését és összehasonlítását. De vajon hogyan?

A népképviseleti elv – amely legalább korlátozottan az alkotmányos monarchiákban is érvényesült – nem volt feltétlen, és különösen nem jelentette a mai értelemben vett általános

²⁰² RÉDEI József: *Új parlamentarizmus*. Politzer Zsigmond és fia könyvkereskedése, Budapest, 1913. 33.

képviselőket. Csak az alsóházakra értették, amelyeket mindenhol korlátozott (nem általános, és sokszor nem egyenlő), vagyoni és más (főleg műveltségi) cenzuson alapuló választójog alapján választottak.

A parlamentáris kormányzást már a XIX. században is „pártkormányzatnak” tekintették, amin azt értették, hogy a kormányzást többé már nem az uralkodó által – személyes érdemeik vagy megbízhatóságuk alapján – kinevezett tanácsadók végzik, hanem a nyilvános, elsősorban a parlamenti politizálásban tapasztalatot, illetve befolyást szerzett professzionális politikusok. Ezzel párhuzamosan, amíg a korai parlamentarizmus idején általában csak ún. honoráciorpártok működtek, helyüket és szerepüket fokozatosan, egyre inkább a hasonló politikai program, ideológia vagy érdekek alapján pártokba szervezett hivatásos politikai réteg vette át.

Az országos szervezettségű pártok kialakulását nehezítette, hogy a XIX. század utolsó harmadáig Európában mindenhol egyéni, többségi választási rendszerek működtek, vagyis a törvényhozások tagjai egyéni és nem pártjelöltként kerültek be a parlamentbe. Ezért Európa nagy részén a pártok tevékenységüket elsősorban a parlamentben fejtették ki, s legfeljebb a választásokat megelőzően folytattak aktív tevékenységet. Franciaországban csak a második császárság után jöttek létre lazán szervezett pártok, amelyeknek erős helyi kötődésük volt, ami a későbbiekben nagyon sok problémát okozott az országos koalíciók létrehozásakor. Mire a század utolsó negyedében végre parlamentárisra alakult a kormányforma, a különböző politikai ideológiák alapján szerveződött pártokból több is volt, amelyek azonban nem voltak képesek szoros és tartós szövetségeket létrehozni. Hasonló volt a helyzet Olaszországban is, ahol szintén illékony koalíciós többségek váltakoztak a parlamentben. S bár a diffúz, folyton átalakuló, gyenge belső fegyelmet tartó pártok működése valóságossá tette ezekben az országokban a parlamenti váltogazdaságot, ennek súlyos ára volt, mert a kormányzati hatalomban nem a brit minta szerinti, politikailag két egymástól jól megkülönböztethető, szilárd politikai erő váltogatta egymást, hanem olyan változó összetételű, alkalmi szövetségek illetve koalíciók, amelyek bármikor megszűnhettek és kormányválságot okozhattak. Németországban már az 1848/49-es frankfurti nemzetgyűlés tagjai öt politikai ideológiák szerint megkülönböztethető frakcióba tömörültek, a szervezett pártok azonban csak az 1860-as években jelentek meg, s váltak a szövetségi törvényhozás állandó szereplőivé. A parlamentáris kormányzatú államokban az első világháborúig mindenhol kialakult a pártrendszer, amely ugyan csak néhány országban maradt tartósan intakt, a parlamentekben

azonban mindenütt a pártok jelentették a fő szervező erőt és a kormányzati többség–ellenzék közti választóvonal is pártok szerint húzódott.

2.2.5. Egyéb jellemzők

A XIX. századi európai parlamentarizmusnak számos egyéb jellemzője alakult ki, amelyek egy része ugyan igen elterjedtnek volt tekinthető, ám amelyek mégis csupán a parlamentáris kormányforma egy-egy sajátos fejlődési útjának voltak a termékei, de nem voltak olyan általánosak, hogy fogalmi ismérvként tekinthetnénk rájuk. Bizonyos keretek között persze ez idővel ez is változhatott; 1850-ig, elsősorban az angol, másodsorban a belga minta alapján valószínűleg a kétpárti váltógazdaság is a parlamentarizmus elengedhetetlen feltételének tűnt, míg később, a század második felének kontinentális fejlődése nyomán nem lehetett többé a többpárti politikai struktúrát, illetve a koalíciós kormányzást valamifajta rendszeridegen elemnek tekinteni.

Szokásos intézményi jellemzők voltak továbbá a törvényhozó, illetve a végrehajtó hatalom azon közjogi eszközei – hatáskörök és eljárások –, amelyek egymás kölcsönös ellensúlyozására szolgáltak, s amelyek alkotmányos funkciója az volt, hogy biztosítsák a két hatalmi ág közötti egyensúlyt. Ám a valóságban ez az egyensúly gyakran megbomlott: Franciaországban vagy időnként Itáliában a parlament, Nagy-Britanniában, a holland vagy a belga parlamentarizmusban a kormány javára.

A törvényhozás és a végrehajtás viszonyában az egyensúly egyes elemei, összetevői ugyan eléggé általánosak voltak, ám országonként vagy koronként eltérő formában és megoldásokban ölthettek testet. A parlament eszközei a végrehajtó hatalom működésének befolyásolására leginkább a miniszterek személyes megjelenésének kötelezettségében, beszámoltatásában álltak, valamint a felelősségre vonás parlamenti intézményeiben az interpelláció kifejlődésétől a vizsgálóbizottságok létrehozásáig. A másik oldalon, a kormány befolyását elsősorban a miniszterek felszólalási joga, a parlamenti napirend meghatározásának lehetősége jelentette, ám alighanem a kevésbé formalizált eszközöknek, vagyis a politikai kötelékeknek, a frakciófegyelem fenntartásának volt a legnagyobb gyakorlati jelentősége, míg a végső eszköz – közjogi értelemben a kormánnyal szembeni

bizalom megvonásának ellensúlyozására szolgáló – parlament-feloszlatási jog intézményesülése volt.

A klasszikus parlamentarizmus korában emellett szinte mindenhol érvényesült az egyéni miniszteri felelősség elve – a végrehajtás felelőssége számos államban inkorporálta az egyéni miniszteri felelősséget is. Ennek fontos és praktikus szerepe volt, mert a szigorú értelemben vett kollektív felelősség következménye, vagyis az egész kormány lemondása megelőzhető volt valamely – esetleg a kormányválságot kirobbantó – miniszter távozása, s a kormány egésze mögötti bizalom megóvása ezen az áron. E szerint a parlamenti bizalom megléte vagy hiánya nem csak az egész kormány működése szempontjából volt döntő, hanem a kormány egyes tagjai vonatkozásában is. A miniszterek ugyanis a kormányzás és a közigazgatás valamely területének, ágának egészét egyszemélyben irányították, így kézenfekvő követelmény volt, hogy tevékenységükért személyükben is felelősek legyenek a törvényhozás előtt. Egyébként megfigyelhető, hogy néhány országban az egyéni miniszteri felelősséget a miniszternek az uralkodóval, majd még inkább a kormányfővel szemben meglévő politikai felelősségeként értelmezték (ebben – és csak ebben – az értelemben például Bismarck porosz vagy német miniszterei („államtitkárai”) is felelősek voltak, hiszen felelősséggel tartoztak a kancellárnak, illetve rajta keresztül a császárnak).

Amíg Angliában kezdettől nemcsak lehetséges volt, hogy a kabinettanács miniszterei egyben a parlament tagjai is legyenek, hanem egyenesen alkotmányos konvencióvá, illetve politikai követelménnyé vált, addig később az európai parlamentarizmus fejlődése eltérő irányokat vett ebben a tekintetben. Egyes alkotmányok nem tették lehetővé a parlamenti képviselői megbízatás és a kormánytagság egyidejű betöltését, míg más országokban nem csupán megnekedték azt, hanem – az angol példa alapján – megkívánták az ilyesfajta személyi átfedést.

A parlamentáris kormányforma esetében az egyes államok alkotmányjogi megoldásai kapcsán két rendkívül fontos, ám ellentétesnek tűnő megfontolás merült föl. Az első a törvényhozás és a végrehajtás elválasztásához, valamint kölcsönös ellenőrzéséhez fűződő alkotmányos érdek volt, míg a másik ezzel szemben az, hogy a kormány képes legyen irányítani parlamenti többségét, amihez elengedhetetlen volt a miniszterek képviselői mandátuma. A hagyományos angol felfogás szerint egyébként a felelős kormányzás elve alapján a parlamentnek olyan kormányt kell támogatnia, amelynek tagjai élvezik a bizalmát, márpedig kézenfekvő, hogy saját képviselőiben bízik meg legjobban. A kontinentális Európa nagyobb részében szintén az

volt az elterjedtebb szokás, hogy a kormány tagjai jelentős mértékben az országgyűlési képviselők közül kerültek ki. Mivel a kormány- és a parlamenti tagság között nem volt közjogi összeférhetetlenség, a kormány tagjai többnyire a többségi párt(ok) vezető politikusai közül kerültek kiválasztásra, akik viszont szokás szerint parlamenti képviselők voltak. A hatalom-megosztás szigorúbb értelmezését tükrözte azonban például a francia vagy a norvég alkotmányos hagyomány, amely összeférhetetlennek tartotta a kétféle tisztség párhuzamos betöltését.

Ezek az intézményi jellemzők azonban, amint már utaltam rá, fontosak voltak, változatosságuk és különböző megjelenési formáik miatt mégsem tekinthetők olyan általános intézményi ismérveknek, amelyek hiányában egy-egy ország tekintetében ne beszélhetnénk parlamentáris kormányzásról.

II. RÉSZ

A DUALIZMUSKORI MAGYARORSZÁG KORMÁNYFORMÁJA, ILLETVE A MAGYAR PARLAMENTARIZMUS KIALAKULÁSÁNAK PROBLÉMÁJA A KIEGYEZÉS UTÁN

*„Azért, mert tudjuk,
hogy meg kell halnunk,
nem kell éppen
öngyilkosságot elkövetnünk”*

[Deák Ferenc]

„Princeps legibus solutus est.”
[A császár a törvény fölött áll.]

„The king can do no wrong.”
[A király nem vétkezhet.]

Bevezetés

Ha végigtekintünk a dualizmus kori Magyarország történetét feldolgozó könyvtárnyi irodalom legalább egy részén, azt találjuk, hogy a kormányforma kérdése nem szerepel kiemelt tárgyként a korszakot tárgyaló munkákban. Még a közjogi monográfiáknak sem volt ez önálló témája. Kétségtelen, hogy a korabeli sajtóban, sőt a politikai röpiratok körében időnként szenvedélyes viták támadtak a kormányzati rendszer parlamentáris jellegéről, de ezek is inkább napi aktualitások termékei voltak inkább, mint komolyabb feldolgozások. Természetesen nincs különösebb csodálkozni való azon, hogy mindig is a kiegyezés létrejötte, politikai feltételei és következményei, az Ausztria és Magyarország közötti viszony, vagy a

magyar bel- és külpolitika állt a politikai és történeti szakirodalom érdeklődésének középpontjában.

Mindennek az lehet az oka, hogy 1867 után a magyar belpolitikában általánosan elfogadott volt az a nézet, mely szerint Magyarország a parlamentáris kormányzatú államok közé tartozik. Annál meglepőbb, hogy ezt az álláspontot már akkoriban is többen vitatták, a dualizmus kori magyar parlamentarizmus kérdése pedig a későbbiekben mind a mai napig gyakran megosztotta a társadalomtudósok egy részét. Valójában ma sincs közmegegyezés arról, hogy az ország modern kori történelmének egyik legkarakteresebb, a későbbi évtizedekre is jelentős kihatással járó korszakában hogyan, milyen rendszerben kormányozták az országot.

Ami a közjog-tudományt illeti, a kormányforma kérdésére is jellemző volt a történeti szemléletmód, az ún. történeti iskola átható befolyása, mely minden jogintézmény lényegét annak történeti kialakulásában, illetve fejlődésében látta. A közjogászok jelentős része a parlamentáris kormány előképét a középkori magyar királyság egyes közjogi hagyományaiból eredeztette, amelyek szerint az ország főnemessége időnként képes volt befolyást gyakorolni az uralkodóra tanácsadói kiválasztásakor, vagy azok felelősségre vonását illetően. E felfogástól ugyan egyesek megpróbáltak megszabadulni, s önálló ún. dogmatikai irányzatot meghonosítani,²⁰³ ám ez az ő esetükben is csak a kormányra vonatkozó szabályok és konvenciók ismertetéséhez vezetett, a történeti hivatkozások jelentőségének csökkentésével. A közjogi szakirodalom jelentős része a parlamentáris kormányzás kialakulásában a történeti magyar alkotmány alkalmazkodásának bizonyítékát, s ezen keresztül a „magyar jogi génusz” megnyilvánulását látta csupán. A monografikus feldolgozás és a nemzetközi jog-összehasonlítás nem volt jellemző erre az időszakra, azt leszámítva, hogy a magyar parlamentarizmusban sokan a magyar és az angol alkotmányfejlődés párhuzamosságának újabb fejleményét fedezték fel.²⁰⁴

²⁰³ Lásd a 272-es lábjegyzetet.

²⁰⁴ A magyar közjogi szakirodalomban széles körben elterjedt nézet alapja elsősorban a két ország történeti alkotmányformája volt.

1. A kiegyezés alkotmányjogi rendszere: Ausztria és Magyarország közjogi viszonya

Akár a magyar történelem viszontagságai miatt, akár más okból, bizonyos spirituális elemek nagy szerepet játszottak a történeti magyar közjogi gondolkodásban, s ha előfordultak is ilyenek más államok alkotmányos eszmevilágában, talán sehol sem játszottak olyan nagy szerepet a közjogi intézmények és megoldások igazolási kísérleteiben, mint Magyarországon. A szentkorona-tan mellett ilyen jellegzetes motívum volt a „nemzeti génusz” titokzatos szerepe, amely gyakran felhívható volt a sajátos magyar közjogfejlődés magyarázatakor, különösen, ha az valamilyen okból elmaradt, vagy más irányt vett a meghatározó európai országok fejlődéséhez képest.

A nemzet közjogi génuszára, amely számos szerző szerint leginkább abban nyilvánult meg, hogy mindig képes volt helyreállítani a történeti magyar alkotmány intézményeit, nagy szerep várt a kiegyezés politikai művének intézményesítésekor, jogi alapjainak megeremtetésekor is.

1867 után a magyar közjogtudomány jelentős erőfeszítéseket tett annak érdekében, hogy a kiegyezés alkotmányjogi következményeit összeegyeztesse a történeti alkotmánnyal, s igazolja a jogfolytonosságot az utolsó, még alkotmányosnak tekintett időszakkal, az 1848-as törvényalkotás szerinti közjogi helyzettel. A történeti alkotmányosság dilemmája Magyarországon évszázadokon keresztül az volt, hogy amíg a történeti alkotmányok létezésének feltétele a közjogi rendszer folyamatosan átalakulását, intézményeinek természetes módon való továbbfejlesztését, a változó politikai körülményekhez való hozzáigazítását lehetővé tevő organikus fejlődés, a jogfolytonosság, addig a magyar „ezeréves” alkotmányt állandóan külső behatásokhoz kellett hozzáigazítani, sokszor oly módon, mely egyáltalán nem következett volna a békés belső jogfejlődésből.

Kétségtelen azonban, hogy a közjog tudósai minden korszakban ragaszkodtak bizonyos alapvető intézményekhez, motívumokhoz, még ha az jelentős kreativitást igényelt is tőlük, különösen a jogfolytonosság, a szentkorona-tan vagy az állami függetlenség elvének fenntartása érdekében. A közjogászok találékonyságára 1867 után is nagy szükség volt, hiszen úgy kellett a jogfolytonosságot biztosítani, a történeti alkotmány továbbélését igazolni, hogy a kiegyezési törvények előtt csaknem két évtizeden át nem lehetett alkotmányosságról

beszélni, s olyan körülmények között kellett a Magyar Királyság állami önállóságát bizonyítani, amikor az országnak egy másik állammal közös uralkodója volt, s amikor külügyeit, hadügyeit és az azokra vonatkozó pénzügyeit egy másik állammal, Ausztriával közösen, közös intézmények útján kellett intéznie.

Az egyik legfontosabb törekvés a hatalomgyakorlás módjának magyarázatára irányult, egyrészt úgy, hogy Magyarország önálló államisága a dualista monarchia keretei között is igazolható legyen, másrészt pedig oly módon, hogy az megfeleljen az 1848-as törvényekkel való jogfolytonosság követelményeinek. Ezúttal tehát a jogfolytonosság az 1848. áprilisi törvényeknek megfelelő alkotmányos keretek, illetve működés biztosítását jelentette. Mindezt úgy, hogy az ezeréves alkotmány eszméje is fenntartható legyen, noha annak olyan ősi intézményei szűntek meg, mint a nádori tisztség, s olyan új, korábban soha nem létezett szervek jöttek létre, mint amilyen a közös ügyi delegáció volt. Az 1867 utáni magyar közjogot a maradandóság és a változás sajátos dialektikája jellemezte: egyrészt épp a történeti alkotmány talán legjelentősebb megváltoztatásának, az 1848-as „rendszerváltás” eredményeihez, azaz újjátásaihoz ragaszkodott, mialatt az Ausztriával való, ugyancsak megújult államjogi viszonyt illetően a magyar államiság önállóságának védelme érdekében inkább a „belkormányzat” szabadságának hagyományos, ősi garanciáira hivatkozott.

Különösen érdekes ebből a szempontból a kormányforma kérdésének megítélése, hiszen az 1848-ban alapjaiban megváltozott, mivel a régi, kormány székeken alapuló dikasztériális kormányzást a végrehajtó hatalom „független magyar felelős minisztérium” általi gyakorlása váltotta fel, s kétség sem férhet hozzá, hogy ebben a tekintetben minden 1867 utáni magyar törekvés a 48'-as hagyomány felújítására irányult. Igen ám, csak hogy a kormányzás e módja a valóságban alig-alig működött, valóságos tapasztalatai nem voltak, s tulajdonképpen valódi természete sem volt világos. Ebben az értelemben tehát a kiegyezés utáni kormányzás az első pillanattól maga is a történeti alkotmány modernizálásának tekinthető, bármi volt is az az 1848-as közjogi tradíció, amit követni kívánt.

Az biztos, hogy az 1848. évi III. törvénycikkkel nem dőlt el a polgári Magyarország kormányformája, de nemcsak azért, mert az országot 1849 és 1867 között abszolutista módon kormányozták, hanem azért sem, mert a független magyar felelős kormányzásról szóló törvény önmagában „csak” annyiban modernizálta a történeti alkotmányt, hogy az ország többé már nem volt kormányozható abszolút monarchiaként, ám ezen túl egyaránt kiindulópontja lehetett egy alkotmányos és egy parlamentáris királyságnak. Ez utóbbi kérdés

pedig – épp a provizórium miatt – szükségszerűen csak 1867 után dőlhetett el; ha nem is végérvényesen, de a következő fél évszázadra biztosan.

Az 1867. évi kiegyezés alkotmányjogi megalapozásának ugyanis legalább két dilemmával kellett szembenéznie. Az egyik az volt, hogy milyen módon állítható helyre az alkotmányos jogfolytonosság az 1848-as forradalom polgári jogalkotásával annak a birodalomnak a keretei között, amely leverte a forradalmat, s amellyel szemben a nemzet szabadságharcot folytatott. Az 1848-as áprilisi törvények szakítottak a rendi alkotmányosság intézményeivel, s megnyitották a modern európai polgárosodás útját az ország előtt.

Ám a forradalomnak és szabadságharcnak volt egy másik öröksége is, amivel a kiegyezésnek úgyszintén foglalkoznia kellett. Ez pedig a nemzeti függetlenség eszméje volt, az önálló államiság igénye, amit nem volt könnyű összeegyeztetni a Habsburg birodalmi érdekekkel.

Mindenesetre a történeti alkotmány már a múltban is kellően rugalmas volt ahhoz, hogy alapvető politikai változásokat is befogadjon, illetőleg rögzítsen. Az bizonyos, hogy nem következtek belőle olyan követelmények, amelyek kizárták volna a kiegyezésben foglalt politikai megoldások rögzítését, még ha a kiegyezés előkészítése, majd megvalósítása körüli politikai viták részben közjogi diskurzusként jelentek is meg, illetve azok során gyakran hivatkoztak közjogi érvekre.

Az 1848/49-es forradalom és szabadságharc leverését követő neoabszolutizmus időszakában világossá vált, hogy nem lehetséges Magyarországot tartományként beolvasztani a Habsburg-birodalomba, a birodalom katonai kudarcai az 1860-as években pedig Bécsben is megerősítették azt az igényt, amely a Magyarországgal való viszony tartós újraszabályozásában, a magyarok kibékítésében látta a nagyhatalmi státus fenntartásának feltételét.

Magyarországon a Habsburg-dinasztiával való politikai alku kérdése nemcsak a politikai elitet, hanem a közvéleményt is alaposan megosztotta. A birodalom kiegyezési szándékai aktuálissá tették azt a politikai választási kérdést, hogy vajon Magyarország folytassa-e a passzív rezisztenciát mindaddig, amíg el nem éri a Habsburg-birodalomtól való teljes elszakadást és a függetlenséget, vagy kompromisszumot keressen az uralkodóházzal való kibékülés útján. Azok szerint, akik szerettek történeti távlatokban gondolkodni, a valódi

kérdés arról szólt, hogy Magyarország milyen módon biztosíthatja fennállását, területi épségét és alkotmányos jogait.²⁰⁵

A kiegyezés támogatói abból indultak ki, hogy a viszonylag kis létszámú magyar nép az adott nemzetközi viszonyok között saját erejéből nem képes megküzdeni a létét veszélyeztető körülményekkel. A történeti Magyarország területi integritásának megőrzése, illetve az országban a magyar nemzet hegemon szerepének fenntartása csak a birodalommal való szövetségben lehetséges, mert Magyarország etnikai–nemzeti szempontból nem volt egységes állam, s önmagában túl gyenge lett volna ahhoz, hogy sikerrel szállhasson szembe a szláv egységtörekvésekkel, vagy más nagyhatalmak területi ambícióival.²⁰⁶ Értékelésük szerint az akkori nemzetközi helyzetben amúgy sem volt realitása egy újabb forradalomnak, mert azt nem támogatták volna az európai nagyhatalmak. Ebben a helyzetben szövetségesként leginkább Ausztria jöhetett szóba, hiszen a vele való kapcsolatnak évszázados hagyományai voltak, amelyek a magyar alkotmányban is tükröződtek. A birodalom Magyarországgal együtt kontinentális nagyhatalmi státusra tarthatott igényt, ami már megfelelő garancia lehetett az ország fennmaradásához.

Ami a kiegyezés közjogi vonatkozásait illeti, Deák Ferenc, s ennek nyomán az 1861-es Országgyűlés felirati pártjának álláspontja egyrészt annak igazolására irányult, hogy oly módon állítható helyre a történeti alkotmány jogfolytonossága, mely a birodalmi érdekek szempontjából is elfogadható garanciákat biztosít Magyarország és Ausztria együttélése számára. Másrészt, elsősorban a kiegyezés bírálataira adott válaszként bizonyítani akarta, hogy az ország függetlensége, illetve történeti jogai a dinasztiaival kötött megállapodás esetén is biztosíthatók. Deák már a kiegyezési tárgyalások során a jogfolytonosság elvére

²⁰⁵ GRATZ Gusztáv: *A dualizmus kora. Magyarország története 1867–1918. Első kötet.* Magyar Szemle Társaság, Budapest, 1934. 5.

²⁰⁶ Deák Ferenc egy 1867-es képviselőházi beszéde szerint „a magyar nemzet, biztos és erős támasz nélkül, egyedül saját erejével, hazáját és nemzeti lételét ellenségeinek túlnyomó hatalma ellen megvédeni nem képes... az európai hatalmak nagy része oly terjedelmű és oly tetemes erővel rendelkezik, hogy azok között Magyarország, mint külön, saját magában álló ország, biztos támaszt nyújtó szorosabb szövetség nélkül, fenn nem állhatna.” *Képviselőházi Napló*, 1867. december 14.

Később e felfogás divatossá vált a romantikus magyar történetiszemlélet számára is, mely hajlamos volt a kiegyezést – illetve annak konkrét formáját – az egyetlen lehetséges, és történelmileg szükségszerű választásnak láttatni. E szerint Magyarország sokáig eleget tett történelmi szerepének, hogy a Dunánál legyen egy erős állam, mely közvetít Kelet és Nyugat között, s a Kelet határán védje a nyugati civilizációt a barbár hódítók ellen. Hosszú századokon át e missziójának eleget is tett, de Mohács után már nem volt képes egyedül teljesíteni ezt a küldetését, ezért Ausztriával szövetkezett e kettős feladat ellátására a Habsburgok uralkodása alatt. A birodalmi centralizmus, illetve a föderaliztikus közös állam eszméivel szemben „[a] dualizmus az a forma, mely egyedül felel meg az osztrák-magyar monarchia létérdekeinek és feladatainak.” BEKSICS Gusztáv: *A dualisztikus monarchia.* Jókai Nyomda Részvénytársulat, Sepsiszentgyörgy, é.n. 13–15.

hivatkozott, utalva arra, hogy már Werbőczy 1514-es Tripartituma is tartalmazta azt az alkotmányos elvet, mely szerint a király akaratnyilvánítása nem érvényes az Országgyűlés kifejezett hozzájárulása nélkül. Ezért az alkotmány minden olyan megváltoztatása, amely nem a két tényező együttes akaratából jön létre, nem tekinthető jogszerűnek. E két tényező akaratát legutóbb az 1848-as törvényhozáskor találkozott, ami viszont azóta történt, beleértve a Habsburgok trónfosztását, illetve az 1849. évi debreceni törvényeket (amelyeket az uralkodó sohasem szentesített), másrésről pedig a szabadságharc leverése utáni egyoldalú osztrák intézkedéseket (amelyeket pedig a magyar Országgyűlés soha nem foglalt törvénybe) jogi értelemben mind érvénytelenek. Az alkotmányosság azonban helyreállítható lenne az 1848. évi törvények elismerésével, azzal, hogy – mint Deák híres, 1867-es ún. húsvéti cikke fogalmaz – a magyar nemzet kész arra, hogy „törvény szabta úton saját törvényeinket a birodalom szilárd fennállhatóságának biztosságával összhangzásba fogja hozni”.²⁰⁷

A kiegyezés ellenzői szerint viszont Magyarországnak nem szabadna a Habsburg birodalommal szövetséget kötni, mert Ausztria fő célja háborús vereségei után az lesz, hogy visszaszerezze befolyását Németországban, és elnyomja a határai között élő népeket, ami háborús veszélybe sodorja majd az országot.²⁰⁸ Kossuth híres, 1867 májusában írt Kasszandra-levele szerint továbbá a kiegyezéssel Magyarország legbecsesebb jogairól mond le olyan politika mellé szegődve, mely szomszédait ellenségeivé teszi.²⁰⁹

A kiegyezési törvény elfogadása azonban formálisan is eldöntötte ezt a vitát, miután az Országgyűlés képviselőháza 1867. május 29-én 209:89 arányban megszavazta „a magyar korona országai és az Ő Felsége uralkodása alatt álló többi országok között fennforgó közös érdekű viszonyokról, s ezek elintézésének módjáról” szóló 1867. évi XII. törvénycikket. Bár ez a törvény²¹⁰ határozta meg a magyar nemzet és az uralkodó közti viszony legfontosabb

²⁰⁷ A cikk szövegét közli például CIEGER András (szerk.): *A kiegyezés*. Osiris Kiadó, Budapest, 2004. 30.

²⁰⁸ Az emigrációban élő Kossuth Lajos szerint „ha nemzetünk az osztrák birodalommal összeolvad s magát a bécsi udvar nagyhatalmi végzelmes politikájával azonosítja, oly hatalmas érdekeket zúdit fel maga ellen s oly vihart von magára, hogy hazánk belülről szétbomlással, kívülről szétدارabolással vagy végenyészettel lesz fenyegetve”. Idézi GRATZ: *i.m.* 9.

²⁰⁹ *Magyar Újság*, 1867. május 26.

²¹⁰ A kiegyezési törvény nemcsak tartalma miatt egyedi aktusa a magyar közjog-történetnek, hanem formáját, szövegezését illetően is. Ha elolvassuk, rögtön feltűnik, hogy annak stílusa nagyon különbözik a korábbi és a későbbi törvényekétől. A törvény szövege inkább a közös ügyekre vonatkozó politikai programnak tűnik, mint kiérlelt törvényi szabályozásnak, mint ahogy az is volt.

Wertheimer Ede – Falk Miksa szóbeli közlésére hivatkozva – azt állítja, hogy az 1867. évi XII. tc. valójában Andrássy Gyulának a kiegyezési tárgyalások viszonylag korai szakaszában Ferenc József kérésére készített memorandumának szövege, amelyet Deákek csak paragrafusszámokkal láttak el, de Andrássy javaslatára nem

alapelveit, a kiegyezés közjogi rendszerét több más törvénnyel együtt hozta létre, amelyek közül – a kormányzati rendszer szempontjából – különösen fontos szerepe volt a magyar trónutódlásról, illetve Ferenc József megkoronázásával kapcsolatban, a nádor jogköreinek módosításáról, illetve a nádorválasztás elhalasztásáról, az 1848. évi III. tc. módosításáról elfogadott törvényeknek.²¹¹

A kormányzás megalapozásának része volt az önálló magyar kormány létrehozása gróf Andrássy Gyula miniszterelnökké való kinevezése után, még februárban, majd Ferenc József magyar királlyá koronázása június 8-án. Mindkét aktusnak kiemelkedő szimbolikus jelentősége volt: Andrássy kinevezése az 1848.: III. tc., illetve a független, felelős minisztérium felélesztését, Ferenc József megkoronázása, illetve a királyi eskü elfogadása a fejedelem és a nemzet kibékülését jelképezte, együtt pedig az alkotmányosság helyreállítását fejezték ki.

A kiegyezés eredményeit rögzítő törvények elfogadása persze nem vetett véget egyszeriben az annak tartalmáról folytatott politikai vitának, de ami témánk szempontjából most fontosabb, a kormányzással kapcsolatos több fontos kérdés is vitás maradt.

A közjogi rendezés egyik legtöbbet vitatott része Magyarország állami önállóságának, illetve az Osztrák-Magyar Monarchián belüli jogállásának, s ezekkel együtt az Ausztriával való viszonyának kérdése volt.²¹² A dualizmus korától lényegében máig folynak viták arról, hogy a kiegyezés Magyarország, illetve a Monarchia többi részei között milyen államjogi kapcsolatot hozott létre, illetve létesített-e ilyet egyáltalán. A hivatalos magyar álláspont illetőleg felfogás a kiegyezési tárgyalások során és azt követően az volt – az 1867.: XII. tc. is ezen az alapon állt –, hogy az 1723. évi I., II. és III. tc-k, vagyis a trónöröklés rendjének

akartak módosítani, minthogy garanciának tekintették, hogy azt a császár is aláírta. WERTHEIMER Ede (monori): *Gróf Andrássy Gyula élete és kora. Első kötet.* A Magyar Tudományos Akadémia kiadása, Budapest, 1910. 348–349. Ezt később Tisza István lényegében mesének minősítette, mondván, hogy ilyen memorandum soha nem is létezett, s a törvény szövegét a 15-ös bizottság készítette el, úgy, ahogy az Kónyi forrásközléseiből kiderül. TISZA István: Wertheimer „Andrássy”-ja. *Magyar Figyelő*, 1911. 4. szám. 323–324.

²¹¹ A történeti szakirodalomban gyakran ezek összességét nevezik „kiegyezési törvényeknek”.

²¹² Fontos azonban megjegyezni, hogy számos szerző nem tulajdonított kiemelkedő fontosságot a kapcsolatok közjogi jellegének. RÉZ Mihály kolozsvári jogászprofesszor szerint például a kiegyezés jogi megoldásait csak Magyarország és Ausztria kapcsolatainak történetén keresztül érdemes vizsgálni. Ebből a szempontból pedig a kiegyezés által teremtett közjogi kapcsolatok legfőbb előnye az volt, hogy közelebb hozta a valóságot a *Corpus iuris*ban foglalt jogi helyzettel. A valóság ugyanis nem az volt, hogy a kiegyezéssel két korábban teljesen önálló állam hozott létre közös intézményeket, s Magyarország tényleges szuverenitását adta volna föl, hanem fordítva: egy valóságos birodalom legfontosabb közjogi intézményei váltak szét, vagy teremtettek valós befolyást Magyarország számára a szuverenitást érintő legfontosabb kérdésekben. RÉZ Mihály: *Magyarország és Ausztria közjogi viszonya.* Pallas, Budapest, 1910. 120–121., 159–161.

újrászabályozásáról, illetve a magyar rendek előjogainak elismeréséről szóló *Pragmatica Sanctio* tulajdonképpen Magyarország és az osztrák Habsburg-dinasztia között létrejött alapszerződés volt,²¹³ s a kiegyezés ezen a történeti jogi alapon nem volt más, mint az uralkodó és a nemzet között kötött új megállapodás. Ez azt jelenti, hogy Magyarország és Ausztria között nem jött létre államjogi kapcsolat, vagyis Magyarország önállóságát, állami szuverenitását teljes mértékben megőrizte, s a két ország között lényegét tekintve a közös uralkodó személyén keresztül csak perszónálunió jött létre.²¹⁴ Ennek alkotmányos alapja az, hogy a *Pragmatica Sanctio* biztosította Magyarország önálló törvényhozási és kormányzati függetlenségét, amiről az 1867. XII. tc. úgy rendelkezett, hogy az „lényegében [a] jövőre is sértetlenül fenntartassék”.

Ez a közjogi felfogás azonban nagyon nehezen volt fenntartható, minthogy a kiegyezési törvény egyrészt maga is utal a „birodalomra”, másrészt – továbbra is a *Pragmatica Sanctora* hivatkozva – létrehozta a „közös ügyek” kategóriáját, „melyek Magyarországot a közös fejedelem uralkodása alatt álló többi országokkal közösen érdeklik”, vagyis amelyeket valójában közösen intéznek. Ezek miatt, illetve a kiegyezést követően létrehozott közös szervek, vagyis a közös miniszterek, valamint a delegációk működése alapján sokan ún. reálunióknak – mai kifejezéssel szövetségi államnak, föderációnak – tartották a két birodalomfél közötti viszonyt.²¹⁵

Végül megint más vélemények a közös birodalmat dualista (kétközpontú) államalakulatnak tekintették,²¹⁶ azaz Magyarország és a közös monarchia ún. Lajtán túli területeinek viszonyát

²¹³ Ezt a koncepciót képviselte – a perszónálunió intézményével együtt – az 1861. évi Országgyűlésen elfogadott felirat is, valamint DEÁK Ferenc: *Adalék a magyar közjoghoz*. Kiadja Pfeifer Ferdinánd, Pest, 1865. című műve. Lásd ott, 58–59.

²¹⁴ Eszerint államjogi értelemben Magyarország és Ausztria két önálló állam, közös uralkodóval, ám az uralkodói jogkörök csak államhatalmuk közös részét jelentik, anélkül, hogy maga az államhatalom közös lenne. A két ország államhatalma tehát nem egyesült, s azok nem váltak egy közös állam két részállamává. POLNER Ödön: *Magyarország és Ausztria közjogi viszonya történeti kifejlődésében és jelen alakjában*. Singer és Wolfner Könyvkereskedése, Budapest, 1891. 146. és 216.; GERGELY András–SZÁSZ Zoltán: *Kiegyezés után*. Gondolat, Budapest, 1978. 34.

²¹⁵ SARLÓS Béla: *Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976. 9. A kortárs szerzők közül: Vermes Gábor: *Tisza István*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001. 43.

²¹⁶ KOLOSSA Tibor: A dualizmus rendszerének kialakulása és megszilárdulása (1867–1875). In *Magyarország története 1848–1890. 2. kötet*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1987. 785.

államszövetségi típusúnak (konföderációnak) minősítették,²¹⁷ vagy nem tartották beilleszthetőnek a hagyományos államszerkezeti modellek közé.^{218, 219}

A kiegyezési törvény valójában elismerte a közös birodalom létét,²²⁰ s azt, hogy Magyarország közjogi és belkormányzati önállóságát e birodalom keretei között gyakorolja, hiszen – a deáki koncepciónak megfelelően – ezt az önállóságot azzal együtt biztosította, hogy „a birodalom biztosságának és együtt maradásának életfeltételei sérthetetlenül megóvassanak”. Aligha tarthatók továbbá a szuverenitás teljességére, a két állam, Magyarország és Ausztria teljes körű különállására vonatkozó nézetek, amelyek legfőbb érve az volt, hogy a kiegyezést Magyarország saját fejedelmével kötötte, s nem az Osztrák

²¹⁷ Sajátos módon ez az álláspont is Polner Ödönnél jelenik meg a leghatározottabban, akinél tehát ez a kapcsolat nem állt ellentétben a perszonálunióval. Polner a viszonyt államszövetségnek (is) tekintette, amelyben a két állam az ún. közös ügyek terén államhatalmát közösen gyakorolja, s ennek érdekében közös intézményeket tart fenn (közös hadsereget és részben közös kormányzati szerveket). „A pragmatika sanctióban létrejött államszövetség köre tehát 1867-ben bővült s a benne rejlő korlátozás ma kiterjed a trónörökösödés szabályozására és az államhatalomnak az úgynevezett közös ügyek tekintetében, mind a törvényhozás, mind kormányzás formájában való gyakorlására.” POLNER: *i.m.* 217.

Bizonyos értelemben hasonló belső ellentmondás volt Kossuth Lajos felfogásában is, aki szerint azzal, hogy azok az ügyek, amelyek egy népet nemzetté tesznek, mint a hadügy, külügy és részben a pénzügy, s így a háború és béke kérdése, valamint a nemzetközi szerződések megkötése közös ügyekké váltak, megszűnt Magyarország önállósága, s alávetett a birodalmi minisztériumnak, illetve részben egy állammá forrott össze az osztrák birodalommal. Ezáltal Magyarország nem független állam, hiszen a magyar kormánynak csak a „tartományi beligazgatás” a hatásköre. Csakhogy Kossuth azzal is érvelt, hogy a közös ügyi alku örökre szól, s nem olyan ügy, amit ha egyszer megszavaztak, bármikor megváltoztathatnák, mert ha egyszer a bécsi *Reichsrat* is hozzájárult ahhoz, a magyar Országgyűlés többé nem változtathatja meg azt egyoldalúan, mert az egy nemzetközi kétoldalú szerződés, „melyet csak karddal lehetend megsemmisíteni”. *Magyar Újság*, 1867. augusztus 17. Ez viszont belső ellenmondás, hiszen ha Magyarország egy állammá forrott össze Ausztriával, akkor nyilván nem jöhet létre köztük nemzetközi szerződés.

²¹⁸ SZABAD György: A kiegyezés (1865–1867). In *Magyarország története 1848–1890. 1. kötet*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1987. 764.

²¹⁹ Ezzel kapcsolatban azonban meg kell jegyezni, hogy a különböző álláspontokat csak tartalmuk, s nem a korabeli elnevezésük alapján érdemes megítélni, minthogy az „unió”, „perszonálunió”, „reálunió”, „államszövetség” (konföderáció) kifejezéseket sok szerző meglehetősen szabadással, s közel sem azonos értelemben használta.

²²⁰ 1868-ban számos magyar politikus kifogásolta, hogy a külügyi érintkezésben, illetve a delegációk közti kapcsolattartás során a közös miniszterek továbbra is a „birodalmi” jelzőt használták a Monarchia megjelölésére. WERTHEIMER: *i.m.* 505.; GRATZ: *i.m.* 48–49.

Részben ennek hatására Ferenc József 1868. november 14-én rendelkezett a saját és a Monarchia elnevezéséről, amely szerint a Monarchia hivatalos megjelölése: „Osztrák-Magyar Monarchia” vagy Osztrák-Magyar Birodalom”. A Monarchia osztrák felének elnevezése pedig ettől fogva „a birodalmi tanácsban képviselt királyságok és országok” volt. A magyar kormány (személyesen pedig Andrássy) tehát elérte, hogy az „Osztrák Császárság” elnevezés ezentúl ne legyen legitím, ami egyesek szerint kifejezte a Magyar Királyság önállóságát. Lásd WERTHEIMER: *i.m.* 532. Ugyanakkor a „Birodalom” elnevezés is hivatalos elismerést nyert, ami mégiscsak egységes államra utalt. Figyelemre méltó egyébként, hogy az új címről szóló királyi leiratot nem közölték a hivatalos osztrák és magyar törvénytárban, s bár az elnevezés körüli vita nagyjából elült, nem világos az sem, hogy az uralkodó mely felségjog alapján rendelkezett egyedül az állam – illetve a Magyar Királyság – hivatalos elnevezéséről.

Császársággal. A kiegyezés ugyanis jogi formáját tekintve törvény volt,²²¹ márpedig érvényes törvény a történeti magyar közjog szerint eleve ilyen módon, vagyis az Országgyűlés általi megszavazásával és az uralkodó szentesítésével születhetett. Önmagában tehát ebből nem lehetett levezetni az áhított, bármely más államtól való magyar állami függetlenséget, különösen olyan körülmények között, amikor a magyar törvények is elismerték az „egész birodalom” létét, valamint „közös államügyek” létezését az uralkodó „többi országaival”.²²²

A kiegyezési törvény örökös perszónáluniót hozott létre Magyarország és a Habsburg-dinasztia uralkodása alatt álló más országok és tartományok között, amikor – ugyancsak a *Pragmatica Sanctio* rendelkezéseit megismételve – úgy rendelkezett, hogy azok „feloszthatatlanul és elválhatatlanul együtt birtoklandók”. Magyarország és a birodalom többi országai (ténylegesen a korábbi Osztrák Császárság) közötti viszony azonban ennél jóval szorosabb volt. A törvény ugyanis a közös és együttes védelmet „közös érdekű viszonyként” határozta meg, amelynek biztosítása érdekében közös ügynek nyilvánította a hadügyeket, a külügyeket, illetve azok pénzügyeit. E közös ügyek intézése azonban nem egységes módon történt. Amíg ugyanis a törvény szerint a birodalom hadseregének „egységes vezérletére, vezényletére és belső szervezetére” vonatkozó ügyek összessége „Ő Felsége által intézendőnek ismertetik el”, addig a külügyek vezetésére közös szervet, a közös külügyminiszter tisztségét hozta létre, míg a közös ügyekkel kapcsolatos pénzügyek vitelére egy új eljárást, gyakorlatilag egy alkumechanizmust írt elő, amelynek résztvevői a két ország saját szervei, igaz, a kvóták megállapítására mindkét parlament által választott 60-60 tagú delegációk új, korábban nem létező szervek voltak.

A közös ügyek ellátására közös minisztériumot, azaz kormányt hoztak létre, amelynek a közös ügyekben eljáró három közös – a hadügyi, a külügyi és a közös ügyek pénzügyeiben hatáskörrel rendelkező – miniszter volt a tagja. Igaz, a közös minisztertanács ülésein általában mások is részt vettek, például a két ország miniszterelnöke, a tárgyalta téma szerinti szakminiszterek, és más, főleg az udvarhoz tartozó tisztségviselők is. Sőt, időnként az uralkodó elnökölt ezeken az üléseken, amelyeket éppen ezért koronatanácsnak neveztek. A kiegyezési tárgyalások során a magyar fél arra törekedett, hogy a közös miniszterekből a későbbiekben se alakulhasson ki egyfajta központi vagy birodalmi kormány („minisztérium”),

²²¹ Lásd Szilágyi Dezső felszólalását, *KN*, 1893. október 12.

²²² Jellemző momentum, hogy a büntető törvénykönyv szerinti hűtlenséget, köznyelven szólva a hazaárulást nemcsak az követhette el, aki a magyar államot, hanem az is, aki az Osztrák-Magyar Monarchiát árulta el. Lásd 1875. évi V. tc. 142–151. §§.

s e törekvés sikerének legfontosabb garanciájaként kifejezett formában is bekerült a kiegyezési törvénybe, hogy a közös minisztérium „a közös ügyek mellett se egyik, se másik résznek külön kormányzata ügyeit nem viheti, azokra befolyást nem gyakorolhat”.²²³

A felváltva Bécsben, illetve Budapesten, ám mindig külön-külön ülésező, s egymással közvetlenül nem érintkező 60-60 fős magyar és osztrák delegációt az Országgyűlés, illetőleg a *Reichsrat* évente választotta saját tagjai közül. E testületek feladata az volt, hogy meghatározzák azt az arányt, amely szerint a magyar korona országai, valamint a Lajtán túli területek (hivatalos elnevezéssel „a Birodalmi Tanácsban képviselt országok és tartományok”) a közös ügyek intézésének terheit és költségeit viselték. Amennyiben a két delegáció nem tudott megállapodni a közös ügyek terheinek megosztásában, akkor végső az uralkodó döntött.

A Monarchia közös szerveinek természetéről mindvégig eltért a magyar, illetve az osztrák álláspont. A magyar fél szerint például „a közös minisztérium nem kormány, csupán két független ország közös ügyeinek intézésére hivatott adminisztratív intézmény”.²²⁴ Amíg továbbá az osztrák közjogban a delegációt törvényhozási jogú szervnek, addig Magyarországon csak az Országgyűlés bizottságának tekintették,²²⁵ s ennek megfelelően abban is különbség volt a két ország közjogi felfogása között, hogy az osztrákok közös törvényeknek tekintették a delegációknak a közös költségvetés meghatározására vonatkozó döntéseit, amelyek nem szorultak a két parlament megerősítésére, csak uralkodói jóváhagyásra. Ezzel szemben a magyar közjog a delegációk döntéseit nem tekintette törvényeknek.²²⁶

Mindenesetre a Monarchia közös intézményei a dualizmus alatt nem fejlődtek tovább abban az értelemben, hogy valamifajta szövetségi állam központi szerveinek lettek volna tekinthetők,²²⁷ s közös közjog sem alakult ki.

²²³ 1867.: XII. tc. 27.§.

²²⁴ PÖLÖSKEI Ferenc: *A magyar parlamentarizmus a századfordulón. Politikusok és intézmények.* História, MTA Történettudományi Intézete, Budapest, 2001. 19.

²²⁵ EÖTTÖVÉNYI Nagy Olivér: *Osztrák közjog.* Hornyánszky Viktor kiadása, Budapest, 1913. 224–225.; KELLER, Fritz von: *Österreichisches und Ungarisches Staatsrecht. Eine Einführung.* J. Guttentag, Berlin, 1917. 90–91.

²²⁶ SZABÓ István: A végrehajtó hatalom gyakorlóinak felelőssége a Monarchia hárompólusú rendszerében. *Jogtörténeti Szemle*, 2007/3. 55.

²²⁷ Sőt ezen a téren még a kiegyezés során létrejött megállapodásban foglaltak sem teljesültek egészen; a törvény szerint ugyanis fel kellett volna állítani egy közös legfőbb számvevőszéket is, ám erre végül nem került sor.

A közös szervek működésének, illetve az államhatalom közös gyakorlásának azért van jelentősége, mert az államszövetségi kapcsolat legáltalánosabban elfogadott értelmében a részes államoknak nincsenek közös szerveik, s tulajdonképpen közös ügyeik sem – az államközi kapcsolatból származó feladatokat minden állam – saját szuverenitásának teljes megőrzésével, saját hatalmánál fogva, saját szervei útján hajtja végre.²²⁸ Az Osztrák-Magyar Monarchia tehát nem volt konföderáció – annak bármely megjelenési formájánál – így például még az 1834. évi német vámszövetségnél is – szorosabb volt, és az államszövetségekben szokásosnál jóval szélesebb körre terjedt ki. Csakhogy föderáció sem volt, mert, mint láttuk, még ha voltak is bizonyos közös szervek, azok hatásköre, funkciója nem terjedt ki az államhatalom teljes körére, s ennek megfelelően nem volt közös – általános hatáskörű – kormány, szövetségi törvényhozás, és bíraskodás sem.

Sőt magyar követelésre a kiegyezési törvény kifejezett akadályokat állított ilyen közös közhatalmi szervek későbbi létrehozására, amikor – amint már utaltam rá – külön előírta, hogy a közös minisztérium nem intézkedhet a két ország belső kormányzati ügyeiben, sőt azokra befolyást sem gyakorolhat, másrészt különös gondot fordított annak biztosítására, hogy az időnként szükségessé váló egyeztetések során, illetve a közös költségekről való alkufolyamat alkalmával a magyar és az osztrák parlament, illetve delegációik közvetlenül ne is érintkezhessenek egymással.

A két állam együttműködése egyébként nem korlátozódott a közös ügyekre, hanem azokon kívül kiterjedt olyan egyéb, ún. „közös elintézendő ügyekre” is, amelyek még a magyar álláspont szerint sem következtek a *Pragmatica Sanctio*-ból, hanem csupán a „részt a helyzetnél fogva, politikai tekintetből, részint a két fél érdekeinek találkozásánál fogva; czélszerűbben intéztethetnek el közös egyetértéssel”.²²⁹ Ilyen egyéb, közös elintézendő ügyek voltak a hitelfelvételek, és a két ország között tíz évenként megújítandó vám- és kereskedelmi szövetség.²³⁰ Magyarország magára nézve kötelezőnek ismerte el a birodalom korábban kötött kereskedelmi szerződéseinek érvényességét. Az egész monarchia területén közös pénzt használtak, és egységes kamatlábat állapítottak meg. Az egységes pénz verése, illetve kibocsátása a közös uralkodó felségjogai körébe tartozott. A kiegyezési törvény továbbá

²²⁸ MEZEY Barna – SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet*. Osiris Kiadó, Budapest, 2003. 514–515.

²²⁹ 1867. évi XII. tc. 52.§.

²³⁰ 1867.: XVI. tc.

ebben a körben tett említést arról, hogy Magyarország a birodalom adósságainak egy részét magára vállalja, ami azt jelentette, hogy a külföldi adósságok törlesztése is a két állam együttes érdekkörébe tartozott.²³¹

A közös érdekű, illetve közösen elintézendő ügyek mindenesetre az állami élet fontos részei, feltételei voltak, amelyek alapvető kérdéseit a későbbiekben a két ország kormányai közti alkuk határozták meg – a közös államfő jóváhagyásával, néha közvetítésével. A közös vámterületre és a kvótára vonatkozó ügyekben – amelyek a kiegyezés által meghatározott államkapcsolat mozgó, azaz rendszeresen megújítandó részei voltak – lényegében mindig létrejött az egyezés, s Magyarország később hozzájárult a kvóta kezdetben 30%-os arányának felemeléséhez is.

Mindazonáltal a nemzetközi életben az Osztrák-Magyar Monarchiát közös államnak, politikailag pedig európai nagyhatalomnak tartották egészen az első világháborúig.^{232, 233} Az 1867 után kötött nemzetközi szerződések, illetve a diplomáciai gyakorlat a valóságban nem tükrözte azt a magyar álláspontot, amely szerint Magyarország és Ausztria nemzetközi jogi értelemben is két külön államnak számít, s – érthetően – érzéketlenek (avagy érdektelenek) voltak az olyasfajta felfogások iránt, mint hogy a nemzetközi jogviszonyokban a Monarchia valójában nem egységes félként, azaz nemzetközi jogalanyként, hanem két államként – igaz, a nemzetközi szerződések megkötése során egyazon félként – lép fel, hogy az uralkodóban két külön állam államfőjét kell látni, vagy hogy a közös ügyeken kívül mindkét állam, vagyis Ausztria és Magyarország is önmagában is nemzetközi szerződő fél lehet. Megjegyzem, az osztrák politikusok is inkább az államkapcsolat közös, birodalmi jellemzőit szerették kiemelni, s kezdetben meglehetősen széles körben abban bíztak, hogy a kiegyezési rendszer idővel szorosabb, vagy valódi szövetséggé, közös állammá alakul. Az osztrák kiegyezési törvény képviselőházi vitájában például Ignaz von Plener, mérsékelt liberális politikus

²³¹ 1867.: XV. tc.

²³² Egyes magyar és német szerzők sajátos teóriát dolgoztak ki e különleges államjogi kapcsolat jellemzésére, mint például a német Georg Jellinek, aki szerint a Monarchia a nemzetközi viszonyokban nem egységes államként (*Gesamtstaat*), de egységes hatalomként (*Gesamtmacht*), egységes nemzetközi jogi jogalanyként lépett fel. Lásd JELLINEK, Georg: *Die Lehre von den Staatenbindungen*. 241.; ULBRICH: *Staatsrecht der oesterreichische und ungarische Monarchie*. Idézi: NAGY Ernő: *Magyarország közjoga. (Államjog)*. Az Eggenberger-féle könyvkereskedés kiadása, Budapest, 1897. 283.

²³³ A Habsburg Monarchiáról könyvet író angol történész, A. J. P. Taylor szerint például, bár az Osztrák-Magyar Monarchia alapjában véve két alkotmányos állam társulása volt, „[a]z alkotmányos lepel alatt ott maradt a Habsburg Monarchia: egy birodalom, ahol az uralkodó valóban lemondott a belügyek közvetlen ellenőrzéséről, de ahol még mindig ő gyakorolta a legfelsőbb hatalmat.” TAYLOR, A. J. P.: *A Habsburg Monarchia 1809-1919. Az Osztrák Birodalom és az Osztrák-Magyar Monarchia története*. Scolar Kiadó, Budapest, 1998. 164.

(későbbi miniszterelnök) úgy nyilatkozott, hogy a delegációkban megvan, csak nincs kifejlődve a közös parlamenti képviselőlet eszméje, és remélhető, hogy Magyarország idővel megérti majd a birodalom másik felével való egyesülés értékét, és később lehetővé válik, hogy a két fél szorosabb politikai uniót alkosson.²³⁴ Hasonló várakozásai voltak a magyarokkal való kiegyezést korábban ellenző, 1865-ig birodalmi kancellár Anton von Schmerlingnek is a törvény felsőházi (*Herrenhaus*) vitájában: „Abban a reményben szavazzuk meg a delegációnális javaslatot, hogy ebből idővel olyan birodalmi képviselőlet fog kifejlődni, a mely a császári állam összes részeit magába foglalja...”²³⁵ A későbbiekben pedig a Monarchiát két részből összetevődő egységes államnak tekintette számos osztrák politikus és közjogász²³⁶ is.²³⁷

A szokásos osztrák megközelítés továbbá az volt, hogy a kiegyezés Ausztria és Magyarország között jött létre, s ennél fogva azt a magyar fél egyoldalúan nem szüntetheti meg, és nem módosíthatja, hanem – mint szerződéses jogokat és kötelezettségeket – csak Ófelsége többi országainak egyetértésével.

Összességében az Osztrák-Magyar Monarchia valóban olyan sajátos államjogi alakulat volt, amelynek államszerkezete nem illeszthető a hagyományos, XIX. századi modellekbe. Két fő alkotórésze között sokkal erősebb közjogi kötelékek és valóságos kapcsolatok voltak, mint bármely konföderációban; a közös, illetve közösen intézendő ügyek az állami szuverenitásból eredő jogok széles körére terjedtek ki, s nem csupán valamely konkrét, vagy egyedi – védelmi vagy gazdasági – ügyre, mint ahogy az a korabeli konföderációk részes államainak kapcsolataiban szokásos volt. Ezeket az ügyeket részben közös szervek végezték, s módosításuk egyoldalúan, bármelyik állam saját szuverenitásából eredően nem volt lehetséges.

²³⁴ KÓNYI Manó: Deák Ferenc beszédei. 1867–1868. Ötödik kötet. Franklin-Társulat, Budapest, 1898. 286.

²³⁵ WERTHEIMER: *i.m.* 378.

²³⁶ Amíg a magyarok szempontjából minden közös ügy az állami önállóságból tett engedmény volt, addig osztrák szemszögből a kiegyezésben biztosított magyar különállást tekintették koncessziónak. Az osztrák közjogászok a Monarchiáról gyakran mint „összállamról” (*Gesamtstaat*) beszéltek, amelynek „tagállamai” (*Gliedstaaten*) Ausztria és Magyarország. Lásd: EÖTTÖVÉNYI Olivér: *i.m.* 80.

De ezt az álláspontot képviselte a magyar zsidó újságíró Radó-Rothfeld Sámuel a magyar alkotmányról németül írt művében is, aki szerint Ausztria és Magyarország között államjogilag felbonthatatlan szövetség állt fenn. Lásd RADÓ-ROTHFELD, Sámuel: *Die ungarische Verfassung geschichtlich dargestellt*. Puttkammer & Mühlbrecht, Berlin, 1898. 97. Osztrák oldalon jelen volt az a felfogás is, mely szerint a két állam kapcsolata a nemzetközi közösségben „sajátos alakzat”, vagyis átmeneti formáció, mely sem a magyar oldalon hangoztatott államszövetség, sem (az inkább osztrák felfogás szerinti) szövetségi államnak nem felel meg. KELLER: *i.m.* 45.

²³⁷ Az osztrák kiegyezési törvény már címében is a birodalmi egységet hangsúlyozza, hiszen „az Ausztriai Monarchia összes országainak közös ügyei” címet viseli, s szövegében is a birodalom két feléről beszél.

Bármilyen erős volt is azonban az Ausztria és Magyarország közötti államjogi kapcsolat, bizonyosan lényegesen gyengébb volt, mint bármely korabeli vagy későbbi föderációban. A Monarchiának nem volt közös törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalma. A közös szuverenitás terrénuma sokkal szűkebb volt, mint a szövetségi államokban.

Az Osztrák-Magyar Monarchia belső állam kapcsolatai valójában félúton voltak a föderalizmus és az államszövetség között; részes államai formailag leginkább úgy viszonyultak egymáshoz, mint független államok, miközben sokkal több ügyet intéztek közösen, mint ami önálló államok esetében elvárható lenne. Ez a sajátos kapcsolat nagyon ritka volt, mégsem volt egyedi – az 1905-ig fennállt svéd–norvég államhoz volt hasonlatos, ami szintén perszonálunió volt, ám a két állam belső kormányzati ügyeiben megőrizte szinte teljes önállóságát.

A kiegyezés alkotmányjogi és politikai értelemben is három hatalmi centrumot hozott létre. Ezek egyike a közös ügyeket intéző központ volt Bécsben, mely a császári (és királyi) udvar körül koncentrálódott, s melynek fő részeit az uralkodó maga, illetve a közös miniszterek alkották. Ugyanakkor a (nem közös) belügyeket a két ország külön belső kormányzati rendszerei irányították.

Az osztrák és magyar kiegyezési törvények nem rendelkeztek részletesen a két ország belső kormányformájáról, ám tükrözték a politikai megállapodás azon sarkalatos pontjait, melyek szerint egyrészt Magyarország (némileg módosított formában) visszakapja alkotmányos illetve kormányzati önállóságát, másrészt pedig az alkotmányos kormányzati rendszert a birodalom egészére kiterjesztették, mivel az államfő „alkotmányos jogokkal ruházta föl többi országait, azokat tehát abszolút hatalommal ezentúl nem képviselheti, s azok alkotmányos befolyását nem mellőzheti”. Ebből azonban csak annyi következett, hogy ezentúl mind a Magyar Királyság, mind az ún. „Birodalmi Tanácsban képviselt országok és tartományok” (ezalatt gyakorlatilag Ausztriát értve) alkotmányos kormányzatúak lesznek.²³⁸

Az új Magyarország központosított állam volt, a korábbiakhoz hasonlóan nagy kiterjedéssel (sőt a megelőző évtizedekhez képest jelentősen megnövekedett államterülettel). A kiegyezés a belügyekre kiterjedő kormányzati önállóságot a történelminek tekintett Magyar Királyság

²³⁸ Wertheimer Ede szerint ugyanakkor „[a]z új rend kialakulásához az is hozzátartozott, hogy valamint Magyarországon, úgy Ausztriában is parlamentáris kormány álljon az ügyek élén.” WERTHEIMER: *i.m.* 382. Wertheimer azonban nem igazolja ezt az állítást, csupán azt a véleményét fejezi ki, mely szerint Ausztriában már azóta, hogy Ferdinand von Beust gróf, későbbi közös külügyminiszter lett az osztrák miniszterelnök, vagyis 1867 februárjától a kormány felelős volt.

egész területén biztosította, beleértve Erdélyt, Horvátországot, sőt elvileg az ún. katonai határőrvidéket is. Így például Horvátország jogállásának meghatározása alapvetően magyar belülggyé vált, s az magyar törvény alapján, a magyar–horvát kiegyezésnek megfelelően történt meg.

A kiegyezés közjogi rendje alapjaiban az 1848. évi áprilisi törvényhozás által megteremtett alkotmányos rendszert élesztette újjá, igaz, számos változtatással, amelyek a bécsi udvar szerint szükségesek voltak a közös monarchia tartós fennmaradásához. A közös, illetve közösen intézendő ügyek kiterjesztése, illetve ellátásuk rendjének részletes meghatározása, valamint a közös miniszterek, illetve a delegációk intézménye teljesen új, azaz a korábbi magyar közjogban teljesen ismeretlen volt. Változást jelentett az 1848-as helyzethez képest, hogy a kiegyezés kiterjesztette az uralkodó jogkörét, így például kizárólagos felségjogoknak ismerte el a hadsereg vezérletét, vezényletét és belső szervezetét,²³⁹ ami 1848-ban még a felelős kormány hatáskörébe tartozott, és megerősítette a király jogosítványait a kormány kinevezését,²⁴⁰ illetve az Országgyűlés felosztatását²⁴¹ illetően (részletesen lásd később). A nádor jogállásából törölték azokat a jogosítványokat, amelyek az 1848. évi III. tc. szerint mint királyi helytartóra (azaz a király távollétében, annak helyettesítésére) vonatkoztak, s határozatlan időre (addig, amíg a nádori jogállást összhangba hozzák a felelős kormányzás elveivel) elhalasztották,²⁴² s később sem töltötték be ezt a tisztséget. A forradalom egyik jelképének tekintett nemzetőrségről szóló törvény hatályát felfüggesztették,²⁴³ s azt soha nem is állították vissza.

A kiegyezés közjogi rendszerében volt néhány ellentmondás, illetve következetlenség, amelyek egy része később sok politikai feszültség forrása lett, igaz, mások lényegében észrevétlenek maradtak. Így például rejtett közjogi konfliktust hordozott az a megoldás, amely egyszerre tartotta fenn az uralkodó tényleges hadseregirányítási jogköreit, amelyeket parlamenti ellenőrzés nélkül gyakorolhatott, ugyanakkor amely megőrizte az Országgyűlés újonc-megajánlási hatáskörét. Ez az ellentmondás hozzájárult a későbbi évtizedekben többször is kialakult politikai válsághoz, hiszen ez tette lehetővé, hogy az újoncozás kérdése rendszeresen szerepeljen a parlament napirendjén, középpontba állítva a hadsereggel

²³⁹ 1867.: XII. tc. 11.§.

²⁴⁰ 1867.: VIII. tc.

²⁴¹ 1867.: X. tc.

²⁴² 1867.: VII. tc.

²⁴³ 1867.: XI. tc.

kapcsolatos nemzeti követeléseket. Egy másik közjogi probléma kevésbé vált politikai viták középpontjává, bár időnként, főleg egyes közjogászok között, ez a kérdés is felmerült. Ez a magyar közjognak az 1848.: III. tc-n alapuló azon elvével volt kapcsolatos, amely az uralkodó minden aktusához valamelyik Budapesten székelő miniszter ellenjegyzését kívánta meg ahhoz, hogy azok érvényesek legyenek. Ám ebbe a körbe mégsem tartoztak bele a Habsburg-ház ún. házi törvényei, jóllehet az uralkodóház ebben a trónöröklésre vonatkozó szabályokat is meghatározott, márpedig azok a leglényegesebb alkotmányos kérdések közé tartoztak a Magyar Királyságban.

Összességében a kiegyezés tényleges politikai tartalma a Habsburg Birodalom nagyhatalmi politikája által követett birodalmi centralizmus, valamint a teljes állami önállóság kivívását célul tűző magyar függetlenségi törekvés közti kompromisszum volt, miután bebizonyosodott, hogy sem a birodalmi egység, sem a teljesen önálló Magyarország ideája nem valósítható meg a gyakorlatban. Valójában ehhez a politikai alkuhoz kellett hozzáigazítani egyfelől a birodalmi, másfelől a történeti magyar közjogi rendszert. Ennek nehézségét azonban nem maga a politikai megállapodás közjogi feltételeinek, illetve következményeinek intézményesítése jelentette, hanem az, hogy egyidejűleg mind Magyarországon, mind a birodalom többi részén olyan kormányzati rendszert hozzanak létre, amely nemcsak a két fél folyamatos és hosszú távra tervezett együttműködését biztosítja, hanem alkotmányos jellegüket is garantálja.

A dualizmus korában Magyarországon mindvégig erős volt a közös Monarchia reformjára, sőt megszüntetésére irányuló nyomás, vagy másként, a független államiság kivívására vonatkozó igény.²⁴⁴ A politikai *establishment* azonban évtizedekig épp erre hivatkozva legitimálta lényegében véve monolitikus típusú hatalmát. A kiegyezés fenntartása volt a magyar közjog-történet meghatározó iránya 1867 után, és ez volt az oka az alkotmányos rendszer megmerevedésének, egy nyugati(asabb) típusú fejlődés megrekedésének. Mindazon, ami közös volt a két ország kapcsolatában, csak minimális változások történtek (mint például a Magyarországra jutó kvóta, vagyis a közös ügyekhez való hozzájárulás mértékének emelése

²⁴⁴ Még Tisza Kálmán is, aki pedig később oly nagy szolgálatot tett a dualista Monarchiának, az 1869. április 24-i trónbeszédre adandó válaszfelirati javaslatában – még ellenzékben – úgy érvelt, hogy „[á]llam, melynek nincs nemzeti hadereje; állam, mely nem rendelkezik önállóan pénzügyei fölött; állam, melynek még létele sincs világszerte diplomatiailag kellően elismerve, s mely már csak ezen körülménynél fogva is nem gyakorolhatja a külpolitikára az őt megillető befolyást: sem saját főnállása iránt biztos, sem uralkodója trónja hatalmának és fényének fentartásában s növelésében erős, sem az emberiségi s művelődési érdekeknek őrizetére és elővitelére alkalmas nem lehet.” Idézi: KÓNYI Manó (szerk.): *Deák Ferenc beszédei 1868–1873. Hatodik kötet*. Franklin-Társulat, Budapest, 1903. 181.

1871-ben és 1899-ben), amelyek különösen azokhoz az évtizedes törekvésekhez és energiákhoz képest tűnnek csekélynek, amelyek évtizedeken át uralták a magyar belpolitikát. A kiegyezés időnként megújítandó részeit (mint az osztrák-magyar bank szabadalma vagy a vám- és kereskedelmi unió) illetően is mindig sikerült fenntartani a közösséget, illetve biztosítani az annak működéséhez szükséges feltételeket (vagyis a közös ügyek finanszírozását, illetve az újoncjutalékot), még ha ez gyakorta belpolitikai válsághoz vezetett is. A Monarchia közös szerveit érintő lényeges változások sem történtek annak ellenére sem, hogy némely kérdésben a kiegyezési törvény nem volt egyértelmű, vagy feltétlenül közösségpárti (például nem szabályozta egyértelműen a magyar hadsereg – amelynek létrehozására bizonyos megszorításokkal lehetőséget adott – és a közös hadsereg viszonyát). A kiegyezés közjogi műve, a dualista Monarchia teljes bukásáig viszonylag intakt maradt mind intézményrendszerét, mind működési módját, a közös ügyek intézését illetően, anélkül, hogy államrendszerét képes lett volna megreformálni. Így aztán már sohasem tudjuk meg biztosan, hogy vajon Justh Gyulának volt-e igaza, aki azt tartotta, hogy a legfőbb cél elérését, a magyar szupremáciát nem veszélyeztetné egy valódi demokratikus átalakulás (mert azt valójában Bécsből fenyegeti veszély),²⁴⁵ vagy Tisza Istvánnak, akik viszont meggyőződéssel vallották, hogy a Monarchia fenntartása jelenti az egyetlen garanciát az önálló Magyarország, illetve a magyar hegemonia megőrzésére.

2. Végrehajtó hatalom és kormányforma a XIX. századi magyar közjogban

Miután Magyarországon az 1848. évi III. és IV. törvénycikkek vezették be a népképviselői kormány intézményét, az 1848 előtti közjogi munkák természetesen nem ismerték a parlamentáris kormányzást, sőt a kormányforma fogalmát sem, amelyek csak az 1867. évi kiegyezést követően terjedtek el, illetve váltak használatossá. Az 1848-as polgári forradalom

²⁴⁵ VERMES Gábor: *Tisza István*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001. 158.

előtti közjogi tankönyvek a kormányzással kapcsolatban csupán a király személyes, alkotmányosan korlátozott hatalmát emelték ki.²⁴⁶

E tekintetben lényeges változást tehát csak az 1848. áprilisi törvények hozhattak, igaz, az akkor bevezetett felelős kormányzás elve csak később jelent meg a közjogi irodalomban: az 1849 utáni provizórium ugyanis egyáltalán nem kedvezett az ilyesféle tanok, sőt általában a magyar történeti alkotmány nyilvános tárgyalásának. Cziráky Antal gróf 1851-es megjelenésű (bár korábban írt) munkája például csak az 1848 előtti magyar közjogot tárgyalta, s a 48-as törvények csak függelékként szerepeltek benne.²⁴⁷ A korszak másik legjelentősebb közjogi műve, Virozsil Antal könyve is korábban, 1843-ban íródott, de a cenzúra 1854-es hazai kiadásakor sem engedte annak eredeti formájában való megjelenését.²⁴⁸ 1848 után tehát valójában még a forradalom előtt írt munkák jelentek meg, s nem csoda, hogy azokat nem egészítették ki az 1848-as törvények magyarázatával.

1867 után azonban a magyar közjogi irodalomban teljes volt az egyetértés a közhatalom tagoltságát illetően, vagyis abban, hogy a közhatalom nálunk (is) a klasszikus hatalmi ágakra oszlik, s ettől fogva csaknem minden közjogi munka önállóan is tárgyalta a végrehajtó hatalom gyakorlásának módját. A korabeli alkotmányjogászok az 1848. évi III. tc-ből, valamint a bírói hatalomról szóló 1869. évi IV. tc.-ből vezették le, hogy a magyar alkotmány a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalomra való hármas felosztást fogadja el.

Ez ugyan nem meglepő a XIX. második felében egy kontinentális jogrendszerben, ám úgy már nem volt magától értetődő, hogy a magyar közjogászok szinte egyöntetűen kiemelték az ezeréves magyar alkotmány hasonlóságát a történeti angol alkotmányhoz. Az utóbbiban ugyanis, mint ismert, a francia-kontinentális típusú hatalommegosztás sohasem nyert elismerést, s az alkotmányjog a parlamenti szuverenitás eszmei alapjára épült. S jóllehet az Országgyűlés törvényalkotó hatalmának korlátlansága – különösen az uralkodói hatalom

²⁴⁶ Mint például az első magyar nyelvű rendszeres közjogi kézikönyv. BEÖTHY Zsigmond: *Elemi magyar közjog*. Emich Gusztáv bizománya, Pesten, 1846. 14–15.

²⁴⁷ CZIRÁKY, Antonius Moyses: *Conspectus iuris publici Regni Hung.* Ad annum 1848. hist. animadversionibus illustratus. Typ. Wallishausser, Viennae, 1851.

²⁴⁸ VIROZSIL, Antonio: *Juris publici regni Hungariae specimen sextum, praemisse introductione generali doctrinam de origine, territorio, et incolis, seu viribus fundamentalibus regni hujus complectens : in complementum majoris, specimine isthoc plene consummati, typisque jam jam vulgati operis*, in anniversaria Pest, die 25 Junii a. c. editum. Pest, 1854. Ehhez hasonlóan annak magyar (VIROZSIL Antal: *Magyarország nyilván- vagy közjoga mint az alkotmánya eredetétől 1847/8-ig fennállott : Történelmi szempontból tekintve s röviden előadva*. Buda, M. Kir. Egyet. Ny., 1861.) és német kiadása (VIROZSIL dargestellt: *Das Staatsrecht des Königreichs Ungarn, vom standpunkte der Geschichte, und der vom Beginn des Reiche bis 1848 bestanden Landes-Vervassung*. H.n., 1865-66.) is csak 1848-ig tárgyalta a magyar közjogot.

ellensúlyozása érdekében – nagy hangsúlyt kapott a korszak közjogi gondolkodásában, a magyar alkotmányjogban a szuverenitás hagyományosan a Szent Koronában „egyesült”, vagyis egy spirituális tárgy jelenítette meg az egységes közhatalmat. A szuverenitásból, azaz a Szent Koronából származó jogosítványok, hatalmak gyakorlása viszont már a klasszikus hatalmi ágak szerint elkülönült intézmények által történt, azzal, hogy a bírói hatalom önállósága a végrehajtó hatalomtól – a vonatkozó közjogi szabályozást követve – csak a XIX. század második felében – különösen a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvény után – nyert általános elismerést.²⁴⁹

A magyar közjogi hagyományban a végrehajtó hatalom – a kontinentális mintákhoz hasonlóan – önálló hatalmi ág volt. Az általános felfogás szerint, amíg a törvényhozó hatalom az államhatalom gyakorlásának szabályait állapítja meg, a végrehajtó hatalom (*potestas executiva*) feladata, hogy e szabályoknak érvényt szerezzen; tevékenységének tárgya a törvények végrehajtása, és azon intézmények illetve rendszabályok létrehozása és felügyelete, amelyek a nép biztonsága és jóléte érdekében kívánatosak.²⁵⁰ A végrehajtó hatalom egyébként bizonyos értelemben éppoly analitikus kategória volt a hazai közjog-tudományban, mint a parlamentáris kormányzás, mivel a törvények sem a hatalmi ágak elválasztásának elvét, sem a végrehajtás fogalmát nem határozták meg; a törvényekből, illetve a tételes jogból csak annyi következett, hogy a végrehajtó hatalomba tartozott minden, ami nem volt a törvényalkotás és a bírászkodás része.²⁵¹

Az 1867 utáni közjogi szerzők megegyeztek abban, hogy a végrehajtásnak két fő ága, területe van: egyrészt a kormányzás, vagyis az államélet irányítása, a törvények végrehajtásának biztosítása, az állami tevékenység fő irányainak meghatározása. A kormányzás „mint funkció az államélet és hatalom legfőbb vezetésére és irányzására vonatkozó központi tevékenység”, „a végrehajtó hatalom működésének irányása”.²⁵² Másrészt a végrehajtó hatalom része a

²⁴⁹ Igaz, néhányan továbbra is fenntartották azt a nézetet, hogy jellegét tekintve a bírászkodás is a végrehajtó hatalom része, még ha más módon és intézményeken keresztül működik is. Lásd HARRER Ferenc: *Az állami szervezet alapjai különös tekintettel a végrehajtó hatalomra*. Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1910. 53–58.

²⁵⁰ HORVÁTH János: *A Magyar Királyság közjoga*. Dobrowsky és Franke, Budapest, 1894. 344.

²⁵¹ POLNER Ödön: *A végrehajtó hatalom a magyar közjogban*. Singer és Wolfner, Budapest, 1891. 2.

²⁵² KMETY Károly: *A magyar közjog tankönyve*. Politzer Zsigmond és fia kiadása, Budapest, 1905. 389.

közigazgatás, ami a törvények, illetve a közfeladatok konkrét, egyedi esetekben való végrehajtása, közvetlen megoldása az arra hivatott állami szervek által.²⁵³

A kormányforma kategóriája is ekkor jelenik meg a magyar közjogi irodalomban. A hazai szerzők egy része ugyanis – különösen a történeti alkotmány hasonlósága miatt – ismerte a korabeli angol szerzők közjogi munkáit, akik már az 1850-es évek óta nagy teret szenteltek a parlamentáris kormányzati rendszer tárgyalásának,²⁵⁴ de egészen korán már német – igaz, az angol parlamentarizmusról szóló – szakirodalom is eljuthatott hozzájuk,²⁵⁵ míg a század utolsó harmadában nagy hatású művek jelentek meg magyarul is.²⁵⁶

Mindezek alapján Magyarországon is a szokásos értelemben használták a kormányformák fogalmát, értve alatta mindenekelőtt a törvényhozó és a végrehajtó hatalmi ág viszonyát. A kormányformák ezek szerint abban különböznek, „hogyan az állami főszervek közti hatalomeloszlás eredményeként melyik főszerv akarata lesz döntő a többivel szemben az államélet irányára nézve”.²⁵⁷ Jóllehet a kormányformák osztályozásában előfordultak eltérések, a tekintetben nem volt különbség, hogy a modern alkotmányos államok egy részének kormányformája a parlamentáris kormányzás, vagyis hogy az a kormányzati rendszerek egyik önálló típusa.

Bár a fogalomhasználat nem volt egyöntetű, s előfordultak apróbb különbségek, a parlamentáris kormányzásra való utalás mindig jól felismerhető módon történt (ezt többféleképpen fejezték ki: „parlamenti kormány”, „parlamentarizmus”, „parlamentáris kormányzat”, „miniszteriális rendszer”, stb.). Néhány esetben azonban a fogalomhasználat következetlen volt, ami épp a kormányforma jellegét fedhette el. Így például egyesek szinonimaként használták a parlamentarizmust és a „népképviselői rendszert”, míg mások

²⁵³ BALOGH Arthur: *Politika*. Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1910. 224.

²⁵⁴ Lásd különösen GREY, Henry George: *Parliamentary Government considered with reference to a Reform of Parliament. An Essay*. Richard Bentley, London, 1858.

²⁵⁵ BUCHER, Lothar: *Der Parlamentarismus wie er ist*. Duncker, Berlin, 1855.

²⁵⁶ MILL, John Stuart: *A képviselői kormány*. Ford. Jánosi Ferencz. Emich Gusztáv tulajdona, Pest, 1867.; TODD, Alpheus: *A parlamenti kormányrendszer Angliában. s annak eredete, kifejlődése, és gyakorlati alkalmazása. I-III. kötet*. Ford.: Dapsy László. A Magyar Tudományos Akadémia Könyvkiadó-Hivatala, Budapest, 1877.; LAVELEYE Emil: *Kormányformák az újkori társadalmakban*. Ford. Tóth Lőrincz. A Magyar Tudományos Akadémia Könyvkiadó-Hivatala, 1881.

²⁵⁷ BALOGH: *i.m.* 259.; Ehhez hasonlóan FALUHELYI Ferenc: *Magyarország közjoga. II. kötet*. Karl Könyvesbolt kiadása, Pécs, 1926. 229.

„képviseleti kormány” alatt csak az „alkotmányos”, ám nem parlamentáris kormányformát értették.²⁵⁸

A XIX. századi magyar közjogtudomány parlamentarizmus-fogalma gyakorlatilag egybeesett a korabeli európai felfogással, mely a parlamentáris kormányzás legfontosabb ismervét a kormány parlament előtti politikai felelősségében látta. „Parlamentarizmuson azt a kormányrendszert értjük, mely szerint az államfő (fejedelem, elnök) által kinevezett kormány (kabinet) nemcsak a törvény megsértéséért (jogilag) felelős a népképviseletnek; hanem politikája is annak akaratahoz van kötve (politikai felelősség); törvényt pedig csak a parlament és államfő egyező akarata létesíthet.”²⁵⁹ A parlamentáris kormányzásban tehát a kormány parlamenti felelőssége a korábbi hagyományos jogi felelősség mellett kiegészül a politikai természetű felelősséggel, ami abból a felfogásból indul ki, hogy a kormány tevékenysége és egész politikája megfeleljen a közvélemény elvárásainak, illetve kívánságainak. A választók a választásokon kifejezett akaratukkal jelölik meg a követendő irányt, amelynek érvényesítése kötelező a képviselőház többségéből alakult kormány számára. De ha ez így van, a kormány csak addig maradhat a helyén, amíg a képviselőház többségének bizalmát bírja. Ha ez a bizalom meginog, a kormány erkölcsi alapja is megszűnik, és köteles távozni.²⁶⁰ A kormány (vagyis a korabeli szóhasználatban az 1848-as elnevezés után „minisztérium”) egyrészt tulajdonképpen nem a király akaratának eredménye (még ha az uralkodó nevezi is ki és menti fel), hanem a parlamenti erőviszonyoké. A kormány egyrészt a király végrehajtó hatalmának felelős képviselője az Országgyűlés előtt, másrészt a parlament bizalmából közvetít az Országgyűlés és a király között – e kettős jellegéből ered parlamentáris természete.²⁶¹

Amíg az alkotmányos monarchiában a kormány, azaz az uralkodó miniszterei csak a fejedelemnek tartoztak politikai felelősséggel, addig parlamentáris viszonyok között a törvényhozásnak is, sőt „a miniszteri rendszer mellett a parlamenttel szembeni felelősség lép

²⁵⁸ Ugyanez a fogalomhasználati probléma Európa más részeit is jellemezte, mielőtt a parlamentáris kormányforma mint a képviseleti kormányzás egyik típusa általános elismerést nem nyert, vagyis az 1830-as évektől a század közepéig, vagy még tovább. Lásd erről: BEYME, Klaus von: *Die parlamentarische Regierungssystemen in Europa*. R. Piper & Co. Verlag, München, 1970. 34.

²⁵⁹ DEÁK Albert: *A parlamenti kormányrendszer Magyarországon. I. kötet*. Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1912. 5.

²⁶⁰ FERDINANDY Gyula: *Közjogi problémák. Tanulmány*. Székely Nyomda és Könyvkiadó Vállalat, Budapest, 1937. 13–14.

²⁶¹ FERDINANDY Gejza: *Magyarország közjoga (Alkotmányjog)*. Politzer Zsigmond és fia kiadása, Budapest, 1902. 698.

előtérbe.”²⁶² Egyes szerzők megelégedtek a politikai felelősségnél enyhébb követelményekkel is, mint Polner Ödön, aki szerint „[a] parlamentáris kormányzat nem más mint a király gyakorolta végrehajtó hatalomnak a parlamentiől való befolyásolása.”²⁶³

A szakirodalom a parlamentáris kormányzás egyes intézményi és működési sajátosságait is tárgyalta, igaz, ennek során több szerző néha már a hazai politikai viszonyokra is tekintettel volt. Parlamentáris viszonyok között a törvényhozás válik a legfőbb állami szervvé, s immár nem csupán az uralkodói hatalom ellensúlya, vélte például Balogh Arthur.²⁶⁴ S bár a király jogilag a parlamentarizmusban sem rendelődik a parlament alá, kénytelen mégis meghajolni a többségi akarat előtt, máskülönben (a törvényhozás bizalmát elvesztett kormánnyal) nem lehetséges a kormányzás.²⁶⁵ Ez valóban fontos momentum volt az alkotmányos monarchiákhoz képest, s az is kétségtelen, hogy még a korai angol jogirodalomban is széles körű volt az a nézet, mely szerint a kabinet bizonyos értelemben a törvényhozás egyik bizottsága, ám Balogh ezt egy 1910-ben megjelent könyvében írta, amikor már számos európai parlamentáris rendszerben a kormány túlsúlya érvényesült a törvényhozással szemben. A parlament szerepének ilyen kiemelése ekkor valószínűleg inkább az uralkodói hatalommal szemben tűnhetett fontosnak, különösen az 1905–1910 közötti periódusban, amikor a magyar király, Ferenc József többször is meghatározó módon avatkozott be a belpolitikai eseményekbe. Mindenesetre jól megfigyelhető, hogy a XX. század első éveitől a magyar jogászok különös hangsúlyt fektettek a parlament és az uralkodó viszonyára, azzal, hogy az államélet központja az Országgyűlésben kell, hogy legyen, miközben Nyugat-Európában ekkor már inkább a parlament–kormány politikai viszonya jellemezte a parlamentarizmus nemzeti változatait.

Néhányan azonban inkább a hatalmi ágak közötti egyensúlyban látták a parlamentáris kormányforma lényegét,²⁶⁶ esetleg annak demokratikus jellegét emelték ki.²⁶⁷ A történeti alkotmány magyarázóinak számára könnyen elfogadható volt az az álláspont, hogy a parlamentarizmus kormányformája nem szabályozható az alkotmányban vagy

²⁶² BALOGH: *i.m.* 226.; Faluhelyi: *i.m.* 229.

²⁶³ POLNER: *A végrehajtó hatalom a magyar közjogban.* 79.

²⁶⁴ BALOGH: *i.m.* 263.

²⁶⁵ BALOGH: *i.m.* 266.

²⁶⁶ Ez persze nem zárja ki, hogy a politikai élet súlypontja valóban a parlamentben, egészen pontosan az alsóházban legyen. Lásd DEÁK Albert: *i.m.* 23.

²⁶⁷ A parlamentarizmus ugyanis a társadalom és az állam viszonya szempontjából „nem is egyéb, mint a társadalom irányító befolyásának érvényesülése az állam kormányzatában”. DEÁK Albert: *i.m.* 6.

jogszabályokban, hiszen a politikai felelősségre vonás a mindenkor politikai helyzettől függ.²⁶⁸ Bár ez nem zárta volna ki a kormány politikai felelősségének egyértelmű kimondását, vagy annak az alkotmányos szabálynak a lefektetését, hogy annak a kormánynak, mely elvesztette a parlamenti többség bizalmát, le kell mondania, a korabeli alkotmányjogászok joggal látták megerősítve véleményüket azáltal, hogy az akkori alkotmányok valóban nem tartalmazták kifejezett formában a kormány politikai felelősségének elvét, ahogyan általában a bizalmatlansági szavazás sem nyert *expressis verbis* alkotmányos elismerést. Különösen célszerűtlennek tűnt az alkotmányos (illetőleg írott jogi) szabályozás azok számára, akik a kormány politikai felelősségét erkölcsi természetű kategóriának látták.²⁶⁹

Itt jegyzem meg, hogy – épp a történeti alkotmányra hivatkozva – egyesek a magyar közjogi hagyományokat látták veszélybe kerülni azáltal, hogy a korabeli közjogi írók egy része a tradicionális történeti megközelítés helyett a közjogi dogmatika irányába indultak el. E vélemény szerint a közjogi radikalizmus a szakirodalomba is behatolt, aminek az lett az eredménye, hogy a hazai alkotmányt is idegen alkotmányok elvei alapján magyarázták, és kiforgatták őket eredetükből. E szellemben egyes „újabb” közjogi munkák mellőzték a történelmi alapot, s jogdogmatikai megközelítésük azt jelentette, hogy a magyar felfogást a legújabb külföldi alkotmányjogi elméletekkel helyettesítették.²⁷⁰ Az új, jogdogmatikai irány kifejezett formában először Nagy Ernő munkájában jelentkezett, aki közjogi kézikönyvének egyik fő célját a „történeti módszer kizárólagos alkalmazásának” meghaladásában, s a magyar közjog dogmatikai alapjainak kifejtésében látta.²⁷¹ Megjegyzendő, hogy a későbbi magyar alkotmányjog-tudomány épp ezen az alapon igyekezett megkülönböztetni a magyar közjog-tudomány jogtörténeti és dogmatikai iskoláit,²⁷² aminek azonban inkább analitikus okai lehettek, mert a kétféle irányzat között mégsem volt olyan jelentős különbség; ahogy egy történeti alkotmánnyal rendelkező állam esetében a „jogtörténeti” megközelítés alighanem szükségszerűen meghatározó befolyással van jelen.

²⁶⁸ BALOGH: *i.m.* 265–266.

²⁶⁹ FERDINANDY Gyula: *Közjogi problémák*. 13.

²⁷⁰ FERDINANDY Gejza: *Magyarország közjoga (Alkotmányjog)*. 5–10. Ferdinandy ugyanakkor az egyoldalú történeti megközelítési módot is bírálta. Ez utóbbiak okául azt hozta fel, hogy egyes német–oszlák szerzők a magyar alkotmányjogot támadó művei több hazafias érzelmű közjogi írókat arra késztettek, hogy a nemzeti jogok és magyar alkotmányos intézmények minél ősbibb voltát mutassák ki. *Ugyanott*, 9.

²⁷¹ NAGY: *i.m.* III.

²⁷² KOVÁCS István: *Magyar államjog II.* JATE Kiadó, Szeged, 1989. 194–195.; az újabb irodalomból lásd JAKAB, András: Ungarn. In Bogdandy, Armin von–Cruz Villalón, Pedro–Huber, Peter M. (Hrsg.): *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Band II. Offene Staatlichkeit, Wissenschaft vom Verfassungsrecht*. C. F. Müller Verlag, Heidelberg, 2008. 782.

3. A király jogállása

3.1. Az uralkodó jogállása a történeti magyar közjogban

A dualizmus alkotmányos rendszere nem változtatott a történeti alkotmány azon elvén, mely szerint a végrehajtó hatalom birtokosa a király.^{273, 274} Közismert, hogy Magyarország 1687-ig választott monarchia volt (még ha 1526 után rendszerint a Habsburg-házból választották is az uralkodókat), azt követően örökletes monarchia, mely szerint a trónöröklés alapja az osztrák Habsburg-házból való leszármazás, vagyis a trónutódlás vérségi jogon történt.

Az uralkodót jogosítványai már trónigényének létrejöttétől, még a koronázás előtt megillették, ám jogállása csak ez utóbbi aktussal, vagyis a koronázással teljesedett ki.²⁷⁵ Az 1867 utáni

²⁷³ A király végrehajtó hatalmát már az Árpád- és vegyesházi királyok idején törvények mondták ki, így például az 1222., 1291. és 1298. évi országgyűlési végzemények, illetve az 1386.: III. tc., az 1464.: II. és III. tc-k, az 1486.: LX. tc., az 1495.: VIII. tc., az 1507: III., IV., V., VII. és VIII. tc-k, majd később az 1608. k.e. X. tc., az 1741.: XI. tc., valamint az 1791.: XII. tc.

²⁷⁴ KORBULY Imre: *Magyarország közjoga illetőleg magyar államjog rendszere*. Az Eggenberger-féle könyvkereskedés kiadása, Budapest, 1877. 328.; KISS István: *Magyar közjog. (Magyar államjog)*. Eggenberger-féle könyvkereskedés kiadása, Budapest, 1888. 46.; HORVÁTH: *i.m.* 345.; BALOGH Arthur: *A magyar államjog alaptanai*. Franklin Társulat, Budapest, 1901, 264.

²⁷⁵ A dualizmus kori hazai közjog-elméletben az egyik álláspont a magyar közjog azon régi tételére hivatkozott, mely szerint a királyi hatalom a szent koronával kerül átruházásra a fejedelemre, és ez a fejedelem törvényes örököse is érvényes, ennél fogva az örökléssel nem száll át a királyi hatalom és méltóság a trónörököse, hanem az örökösedés ténye csupán kizárólagos jogot ad az örökösnek arra, hogy királlyá koronázzák. FERDINANDY Gejza: *A királyi méltóság és hatalom Magyarországon. Közjogi tanulmány*. Kilián Frigyes M. K. Egyetemi könyvtár kiadása, Budapest, 1896. 227. Mások szerint ezzel szemben a koronázás nem feltétele a királyi méltóságnak, amit az bizonyít, hogy a trónörökös már a koronázás előtt is megilletik bizonyos jogok, ezért a koronázás aktusa csupán elengedhetetlen feltétele a királyi hatalom teljességének, vagyis a jogállás kiteljesedésének. KMETY: *i.m.* 182. Mai fogalmaink szerint tehát a kérdés lényege az volt, hogy a királyi méltóságnak az uralkodó törvényes örököseire való átszállása szempontjából a király halála, vagy a trónörökös megkoronázása számít-e konstitutív aktusnak, vagyis az örökös az uralkodó halálával automatikusan megszerzi-e a királyi méltóságot, avagy csupán kizárólagos jogigényt szerez arra. Az előbbi esetben ebből következően a koronázás csupán deklaratív, az utóbbiban viszont konstitutív aktus.

Mindenesetre már a Hármaskönyv is utalt arra, hogy a nemesek csak a törvényesen megkoronázott királynak tartoznak engedelmességgel, s a koronázás aktusában fontos alkotmánybiztosítékot láttak az uralkodás törvényességére, hiszen a nemzet ezzel ruházta a királyi méltóságot a fejedelemre, s ez adott alkalmat az ország jogainak és szabadságainak tiszteletben tartására és megvédésére vonatkozó királyi eskü megtételére és hitlevél elfogadására. WERBÓCZY István *Hármaskönyve. I. Rész 9. cím*. Franklin-Társulat, Budapest, 1897. 67. Lásd még: RÉCSI Emil: *Magyarország közjoga*. Kiadja Pfeifer Ferdinánd, Budapest, 1869. 215.

A magyar közjogászok körében ennek hangsúlyozása azért is fontos volt – különösen Ferenc József 1867. évi megkoronázását megelőzően –, mert Ausztriában a trónra lépést az uralkodó manifesztumban nyilvánította ki, azaz a koronázás ott nem volt olyan fontos szerepe. A koronázás elmaradásával történő uralkodás ezért Magyarország tartománykénti kormányzásának bizonyítéka lehetett (volna).

magyar politikusok és közjog-tudósok között egyetértés volt abban, hogy a magyar királyok már 1848 előtt is alkotmányos keretek között gyakorolhatták csak felségjogaikat, igaz, a történelmi valóság ezt időnként felülírta. Ez közjogi értelemben azt jelentette, hogy az uralkodó *non nisi in sensu legum*, vagyis a törvények értelmében, a törvényeknek megfelelően voltak kötelesek az országot kormányozni, magyar tanácsosaik és az e célra felállított szervek (magyar királyi kancellária, helytartó tanács, pénzügyi kamara) segítségével. Ennek már a vegyesházi királyok óta voltak bizonyos garanciái. Ilyen biztosíték volt mindenekelőtt, hogy a király csak az Országgyűlés által elfogadott törvények keretei között uralkodhatott, valamint az a követelmény, hogy az államügyeket csak magyar tanácsosainak meghallgatásával intézhette.²⁷⁶ Az utóbbi különös hangsúlyt nyert a Habsburgok uralkodása idején, amikor már az is a magyar (törvényben is kifejezett) követelések része volt, hogy Magyarországot ne kormányozzák „más tartományok módjára”.²⁷⁷

Jóllehet a történeti magyar közjogból valóban számos példa hozható fel a királyi hatalom alkotmányos korlátozásának kísérleteire, s a dualizmus idején igencsak elterjedt nézet volt, hogy a kiegyezési törvény egyik legfontosabb alapjául szolgáló 1848. évi III. tc. csupán olyan elveket erősített meg, amelyek már korábban is érvényben voltak,²⁷⁸ a modern, XIX. századi értelemben vett alkotmányos monarchia csak az 1848. áprilisi törvényekkel valósult meg. Csak ekkor valósult meg ugyanis a népképviselői alapú törvényalkotás, s nyert alkotmányos elismerést az az elv, hogy a király a végrehajtó hatalmat felelős minisztériuma (kormánya) útján gyakorolja. Ezek még akkor is meghatározó momentumok a kormányzati rendszer jellegének értékelésekor, ha egyébként a jogfolytonosság az uralkodói hatalom alkotmányos korlátozásában is szépen kimutatható.

Ezt azért jegyzem meg, mert a dualizmus kori magyar közjogi írók nagyobb figyelmet szenteltek a történeti alkotmánnyal való folytonosság kimutatásának, mint az 1848-as kormányforma-változásnak, még ha az utóbbi a Szent István-i alkotmány alapvető változását

Azt, hogy e felfogásbeli különbségek nem öncélú okoskodások termékei, hanem komoly politikai jelentőségűek voltak, az 1861. évi Országgyűlést meghatározó, a határozati, illetve a felirati párt közötti vita önmagában igazolja. Feltehető továbbá, hogy a koronázás jelentőségét hangsúlyozó közjogi nézetekre hatással voltak az 1848/49-es forradalom és szabadságharc leverését követő abszolutizmus negatív tapasztalatai, valamint a Ferenc Józsefet megelőző uralkodó, V. Ferdinánd magyar király utódlásával kapcsolatos bizonytalanságok is. A történeti közjog alapján azonban abban nem lehetett vita, hogy a trónörökös már a koronázást megelőzően is megillették bizonyos uralkodói jogosítványok.

²⁷⁶ Természetesen más alkotmányos garanciák is voltak, mint például a királyi hitlevél és eskü.

²⁷⁷ 1791.: X. tc.

²⁷⁸ Lásd például DEÁK Albert: *Jogi intézmény-e a parlamenti kormány?* Budapest, 1906. 15.

jelentette is, hiszen a rendi államot polgári alkotmányossággal váltotta fel. A XIX. század végéig gyakorlatilag egyeduralkodó közjogi történeti iskola azonban inkább arra koncentrált, hogy a végrehajtó hatalom gyakorlására vonatkozó újabb törvények – különösen az 1848.: III. tc., az 1867.: VII. és XII. tc-k, és az 1883.: I. tc. – csupán a hagyományos alkotmánygaranciák új szellemű továbbélését jelentették. Eszerint a királyi hatalom alkotmányos korlátozása ezentúl főleg abban állt, hogy a királynak a végrehajtó hatalmat a független és felelős (magyar) minisztérium útján kellett gyakorolnia, illetve az az elv, hogy a magyar államügyeket illetően a király csak magyar tanácsosokra hallgathat, elsősorban azáltal került biztosításra, hogy a közös magyar miniszterek sem avatkozhatnak a magyar belügyekbe.²⁷⁹

Az uralkodói jogállás formális alkotmányos szabályozása – eltekintve a magyar alkotmány íratlan jellegétől, ami az idő előrehaladtával egyre kivételesebbé vált – megfelelt az európai standardoknak, illetve szokásoknak, amelyek szerint a végrehajtó hatalom formális értelemben, az alkotmányos szabályok szintjén teljes egészében az uralkodó jogkörében maradt. Csakhogy amíg e szabályok a XIX. század második felében Nyugat-Európában jobbra csupán szimbolikus jelentőségűek voltak, addig Magyarországon – véleményem szerint elsősorban a valóságos helyzet egyfajta közjogi igazolásának érdekében vagy szándékával – olyan értelmezést kaptak, amelybe belefért az uralkodó tényleges kormányzati szerepének elismerése is. Ennek értelmében különös hangsúlyt nyertek olyan elvek vagy alkotmányos szabályok, amelyek ugyan kétségtelenül következtek az uralkodó formális jogállásából, de amelyek a korabeli parlamentáris rendszerekben általában nem bírtak semmilyen jelentőséggel. Így például annak kiemelése, hogy a minisztereknek nincs önálló hatásköre a királyé mellett, sőt „a király, ha arra képes, akár az egész kormányzást maga viheti”, vagyis személyesen is kormányozhat.²⁸⁰ Ebből következően a király például önállóan is rendelkezhet olyan szervezeti ügyekben, amelyek nincsenek törvényben szabályozva, vagy ha bizonyos végrehajtási intézkedéseket törvény nem rendel valamely szerv hatáskörébe, akkor a király szabadon megteheti azokat.²⁸¹ Ez az álláspont valójában azt jelentette, hogy a

²⁷⁹ Lásd például KISS: *i.m.* 47.

²⁸⁰ MÁRFFY-MANTUANO Rezső: *A miniszteri felelősség intézménye Magyarországon. Közjogi tanulmány.* Politzer-féle Könyvkiadóvállalat kiadása, Budapest, 1905. 64.

²⁸¹ BALOGH: *A magyar államjog alyptanai.* 266. Balogh szerint a király személyes kormányzása „azt jelenti, hogy ... a király valósággal kormányoz, nemcsak megteremti a kormányzatnak az 1848-iki alkotmányreform óta felelős orgánumait: kinevezi a minisztereket s főbb királyi hivatalnokokat, hanem személyesen intézkedhet, rendelkezhet az ország ügyeiben ... azonban a kormányzat gyakorlásában kinevezett kormányának: a minisztériumnak közreműködésére van utalva”. *Ugyanott*, 279.

minisztereknek és más hatóságoknak fenntartott jogosítványokon kívül eső hatásköröket a király reziduális jogkörébe tartozónak ismerte el. E közjogi felfogás túlhajtásaként még olyan vélemény is volt, mely szerint azon törvények, amelyek bizonyos ügyek végrehajtását valamely miniszterre bízzák, nem kötik meg a király kezét, „hogy a végrehajtásnál tetszés szerint bele ne avatkozzék” (azok intézésébe).²⁸²

A hagyományos magyar közjogi felfogás szerint a királyi méltóság az uralkodót nem isteni jogon, hanem a Szent Korona jogán illeti, s minthogy a Szent Korona a magyar nemzet egész testét (*totem corpus*), az állam területét és minden polgárát, illetőleg a nemzeti jogok és hatalmak összességét foglalja magában, közvetve a néptől származik. A királyi hatalom tehát átruházott, származtatott, oszthatatlan hatalom, s ebből következik, hogy tisztán közhatalmi természetű,²⁸³ vagy másként, semmilyen értelemben nem magánhatalom.²⁸⁴ Az uralkodói felségjogok tehát nem a király magánjogai, hanem ún. alanyi közjogai, azaz közjogi típusúak.²⁸⁵

Az uralkodó által gyakorolt közhatalmi jogosítványokat felségjogoknak nevezték, amelyeket ún. tiszteleti (vagy személyi), a király személyéhez kapcsolódó, valamint királyi avagy kormányzati felségjogokra osztották, amelyek más hatalmi ágak tevékenységével voltak kapcsolatosak.

A tiszteleti felségjogok a király államfői jogállásából, a monarchikus elvből eredő, a király személyét megillető jogosítványok voltak. Ilyen speciális, csak az uralkodóra érvényes jog volt a személyes felelőtlenség vagy imperszonalitás. E szerint a király személye szent és sérthetetlen volt, ami – más európai monarchiákhoz hasonlóan – azt jelentette, hogy kormányzati cselekedeteiért nem volt felelősségre vonható, és általában sem lehetett bíróság elé állítani; sem bűnvádi, sem magánjogi eljárásnak nem volt helye vele szemben. A király személyét fokozott jogvédelem illette meg. Az első magyar büntetőjogi kódex, a Csemegi-kódex rendelkezett a király és a királyi család tagjainak fokozott büntetőjogi védelméről, a

²⁸² MÁRFFY-MANTUANO: *i.m.* 64.

²⁸³ KMETY: *i.m.* 161.

²⁸⁴ E látszólag csupán teoretikus jellegű elv azért volt fontos, hogy a király, aki az utóbbi századokban más államok uralkodója is volt, ne idegeníthesse el az ország valamely részét (például patrimoniális joggént kezelve az afölötti hatalmát). A perszónálunió viszonyai közepette jelentősége volt továbbá azért is, mert az uralkodó a régi magyar közjog szerint viselte a „Horvát-Szlavón-Dalmátországok királya” címet is, ami azonban a magyar felfogás szerint – minthogy a Magyar Királyság területileg oszthatatlan volt, s nem létezett önálló horvát királyság és államiság – pusztán cím volt.

²⁸⁵ HAENDEL Vilmos: *A parlamentarismus. Politikai tanulmány.* Politzer Zsigmond és Fia Könyvkereskedése, Budapest, 1903. 58.

legsúlyosabb bűncselekmények közé sorolva a felségsértést, valamint a király, a királyi ház tagjainak bántalmazását és a király megsértését.²⁸⁶

Tiszteleti felségjogai körébe tartoztak címei, amelyek kizárólag őt illették meg. A királyi cím viselésének joga önmagában azt fejezte ki, hogy a királyi hatalom szuverén, független, vagyis semmilyen más hatalomnak nincs alávetve. Más országok uralkodóihoz hasonlóan e címek történeti eredetűek voltak, igaz, koronként, sőt uralkodónként változhattak, s erősen kötődtek a fejedelem egyházfői tisztségéhez.²⁸⁷ Ezek közül a magyar királyok esetében az „apostoli” jelző²⁸⁸ és a „királyi felség” cím²⁸⁹ bizonyult maradandónak, úgy, ahogy az angol uralkodó a „hit védelmezője” (*defensor fidei*), vagy a francia király a „legkeresztényibb” (*christianissimus*) volt. Miután a kiegyezés megkötése után a magyarok számos alkalommal tiltakoztak a közös miniszterek „birodalmi miniszteri” címe és más olyan névhasználat miatt, amelyek nem utaltak a Monarchia „kettős” jellegére, illetőleg Magyarország önállóságára, a tiltakozások nyomán Ferenc József 1868. november 14-én királyi leiratban rendelkezett saját megjelöléséről, illetve a Monarchia hivatalos elnevezéséről, mely szerint az uralkodó címe „Ausztiai császár, Csehország királya stb. és Magyarország apostoli királya”; rövid címe a nemzetközi érintkezésben: „Ausztiai császár és Magyarország apostoli királya”, illetve „Ő Felsége a császár és király”, vagy „Ő császári és apostoli királyi Felsége”.²⁹⁰ Szokásjogi alapon a király személyét számos egyéb tiszteleti aktus is illette.²⁹¹

Az uralkodónak saját udvartartása volt, mely 1526-ig többnyire Magyarországon, 1867 óta felváltva Bécsben, Budán és Gödöllőn volt, valójában azonban 1804 óta egybeolvadt az osztrák császári udvarral. A Habsburg uralkodók nem tartottak külön magyar királyi udvart,

²⁸⁶ 1875. évi V. tc. 126–141. §§. A szabályozást, illetve a király személyének védelmét később kiterjesztette az 1913. évi XXXIV. tc.

²⁸⁷ A felség címet például állítólag I. Lajos használta először; Szent László és Kálmán király „*christianissimus*”, András „*serenissimus*”, I. Mária címe pedig „*excellentissima*” volt. HORVÁTH: *i.m.* 188.

²⁸⁸ A magyar közjogi kézikönyvek szerint a címet a magyar királyok a keresztény hit terjesztésében szerzett érdemeik emlékére XIII. Kelemen pápától kapták, az apostoli címet 1758-ban, Mária Terézia uralkodásának idején.

²⁸⁹ A magyar jogtörténetírás egyöntetűen Nagy Lajos királyig vezette vissza a királyi felség (*majestas*) cím viselését.

²⁹⁰ Ezt megelőzően – ugyancsak szokásjogi alapon – az uralkodó használta a Magyarországhoz tartozó vagy valaha tartozott országok zászlóit és címereit, s így elvileg „Magyar, Dalmát, Horvát, Tót, Halics, Ladomér, Ráma, Szerb, Kun és Bolgárországok apostoli királya”, „Erdély nagyfejedelme” és a „székelyek grófja” (vagy „ispánja” volt. RÉCSI: *i.m.* 236.

²⁹¹ Mint például a meglátogatott város kulcsainak átadása, egyházi imákban érte való könyörgés, születés- és névnapjának megünneplése, vagy nemzeti gyász a fejedelem halála esetén, de ide sorolták a királyi pecsétek használatának jogát is.

de arra ügyeltek, hogy bizonyos, magyar udvari tisztségeket magyarokkal töltsenek be. Az udvartartás költségeinek fedezésére a királyt ún. civillista illette meg. A magyar önállóság jegyében lényeges volt, hogy ez ne a korona saját jövedelmeiből, azaz az ún. státuszjavakból származzon, hiszen az az uralkodói cím részben magánjogi jellegét jelentette volna, hanem az Országgyűlés törvényben állapítsa meg.²⁹²

Bár az elválasztás esetenként nem volt egyértelmű,²⁹³ a király kormányzásban való részvételéhez kötődő aktusai voltak a királyi felségjogok. E jogköröket a régi magyar közjog fenntartott (rezervált), illetve fenn nem tartott, vagy „közlött” (*comitialis*) kormányzati felségjogokra osztotta annak alapján, hogy azokat az uralkodó személyes elhatározása alapján, avagy csak az Országgyűlés jóváhagyásával vagy közreműködésével gyakorolhatta. A magyar közjog ezt a csoportosítást 1848 után is az eredeti formájában őrizte meg, jóllehet az uralkodói jogosítványok miniszteri ellenjegyzésének általános követelményével nagyrészt elvesztette alkotmányjogi és politikai jelentőségét is.²⁹⁴ Igazi értelme az uralkodó számára fenntartott felségjogoknak 1867 után abban az értelemben volt, hogy a kiegyezési törvény szerint a király kizárólagos hatáskörébe került a Monarchia hadseregének egységes vezérlete, vezénylete és belszervezete.

Kormányzati felségjogai körében az uralkodót széles körű jogosítványok illették meg a törvényhozással kapcsolatban. Magyarországon a király része volt a törvényhozó hatalomnak, amit az Országgyűléssel közösen gyakorolt. Így ő hívta össze és rekesztette be a parlamentet, és feloszlathatta a képviselőházat. Az uralkodót régtől fogva megillető jog volt továbbá a törvénykezdeményezés joga, hiszen évszázadokon át az Országgyűlés a törvényeket a királyi propozíciók alapján hozta meg. 1848 után e jogát a felelős minisztereken keresztül gyakorolta. Jogilag ez épp fordítva történt, mert bár a törvényjavaslatok többségét a kormány készítette el, de a minisztereknek vagy a minisztériumnak nem volt saját törvénykezdeményezési joga. E joghoz kapcsolódott az Országgyűlés által elfogadott

²⁹² Az 1870.: V. tc. tíz évre állapította meg a civillista összegét, amit később tíz évenként meghosszabbítottak. A formai hasonlóság miatt azonban hangsúlyozni kell, hogy a civillistához való hozzájárulás nem számított közös ügynök. A dualizmus korában keletkezett személyes felségjog volt egyébként, hogy az udvartartás költségeinek felhasználása nem tartozott azt újonnan létrehozott számvevőszék ellenőrzése alá.

²⁹³ Egyesek például a király pénzverési jogát (*jus regis circa rem monetariam*) a tiszteleti felségjogok körébe sorolták, jóllehet annak magánjogi természete véleményem szerint a dualizmus idejére már egyértelműen elhalványult, vagy inkább közjogivá változott. Lásd HORVÁTH: *i.m.* 189.

²⁹⁴ Olyan nézet is volt, mely szerint egy valóban parlamentáris állam nem fogadhatja el a fenntartott és közölt fejedelmi jogok (*iura reservata et communicata*) tanát, mert a jogosítványok e két kategóriája kizárja egymást, s mert minden államügynek parlamenti kontroll alá kell esnie. HAENDEL: *i.m.* 219.

törvények szentesítésének jogosítványa, ami azt jelentette, hogy a törvények érvényességi kelléke volt az uralkodó által történt megerősítés, ami annak volt a formális kifejezése, hogy a fejedelem hozzájárul a törvény érvénybe lépéséhez. A szentesítési jog egyaránt magába foglalta a törvényjavaslatok előzetes és utólagos jóváhagyását, illetve a jóváhagyás megtagadását. A király hirdette ki a törvényeket. Tekintettel arra, hogy a dualizmus évtizedeiben az uralkodó kormányzásra gyakorolt befolyása formálisan elsősorban törvénykezdeményezési, illetve -szentesítési jogán alapult, ezeket később részletesen is megvizsgálom.

A magyar közjogban a végrehajtó hatalom mindig is az uralkodót illette, aki azonban e felségjogait az 1848. évi III. tc. óta, illetve ténylegesen 1867-től a dualizmus egész korszakában csak a független felelős minisztériumon keresztül gyakorolhatta. A király nevezte ki és mentette fel a felelős kormányt; a miniszterelnököt közvetlenül, a kormány többi tagját pedig a miniszterelnök előterjesztésére és ellenjegyzésével. A király nevezte ki a főbb hivatalnokokat és az udvari méltóságokat.

Hagyományosan az uralkodót illette a nemesi kiváltságok, valamint meghatározott méltóságok és kitüntetések adományozásának joga, s csak a király alapíthatott érdemrendeket, illetőleg a külföldi állam vagy fejedelem által adományozott címek és rangok csak királyi megerősítéssel voltak használhatók.

Ezen kívül a királyt az egész kormányzati hatalom vonatkozásában megillette az ún. „főfelügyeleti jog” (*jus supremae inspectionis* vagy *potestas inspiciendi suprema*), vagyis a végrehajtó hatalom működésének ellenőrzése, amelynek keretei között a kormánynak időszakonként jelentéseket kellett tennie az uralkodónak a kormányzásról és a közhivatalok működéséről, de ide sorolták a törvényhatóságok (közigazgatási önkormányzatok) törvényességi felügyeletét is, amit a király által kinevezett főispánok láttak el.

A király végrehajtó hatalmának része volt a rendelkezési, azaz a rendelet-kibocsátási jog is, igaz, ellentétben az osztrák közjoggal, Magyarországon az uralkodó szükségrendeleti jogkörét az alkotmány nem ismerte el.

Hagyományosan a király volt a legfőbb hadúr, ami azt jelentette, hogy rendelkezett a hadsereggel, amelynek ő volt a főparancsnoka. Ez a jogköre, mint láttuk, a kiegyezés során jelentősen megerősödött. Ezen kívül a külügyek intézése is királyi felségjognak számított, amit 1867 után a közös külügyminiszteren keresztül gyakorolt. A király személyesen is

képviselhetette az államot, s a nemzetközi szerződések a király által, illetve nevében kötöttek. A fejedelem joga volt a követküldés és -fogadás, valamint a hadüzenet és a békekötés is, igaz, alkotmányosan korlátozott jogkörben: az 1867. XII. tc. szerint például a nemzetközi szerződéseket és a békekötést közölni kellett az Országgyűléssel, s a külügyek vonatkozásában – ideértve a hadüzenet küldését is – közvetve – a magyar kormányon keresztül fennállt a miniszteri felelősség elve.

Jogi értelemben az uralkodó joga volt továbbá a pénzverés és pénzkibocsátás, de a pénz mennyiségét, alakját, értékét és súlyát törvényben határozták meg.

Gyakran az uralkodó főfelügyeleti jogából vezették le a király vallási tárgyú, illetve egyházi jogosíványait, jóllehet történetileg azok korábban alakultak ki, mint a *jus inspectionis* jogi konstrukciója. Ennek keretei között az uralkodó volt a bevett és elismert vallásfelekezetek fővédnöke és legfőbb felügyelője, akinek feladat volt, hogy őrkdjön az egyházak jogai fölött. Része volt az ún. tetszvényjog (*jus placeti*), ami azt jelentette, hogy a katolikus egyház zsinati határozatai csak királyi megerősítéssel váltak érvényessé, illetve a Szentszék rendeletei, vagy általában az idegen egyházi határozatok csak királyi engedéllyel voltak kihirdethetők, végül egyházi zsinatok csak királyi engedéllyel voltak tarthatók. Középkori eredetű volt továbbá a királyi főkegyúri jog (*jus supremi patronatus*) is, amelynek alapján adományozta a nagyobb egyházi javadalmakat, kinevezte a valóságos és címzetes érsekeket, püspököket (pápai megerősítés mellett), és más egyházi tisztségviselőket, végül új érsekségeket és püspökségeket állíthatott fel, illetve meghatározhatta az egyházmegyei beosztást.²⁹⁵

Mivel a végrehajtásban való közreműködésének jellege alapvetően érinti a kormányforma kérdését, ezzel később ugyancsak (több fejezetben is) részletesebben foglalkozom. Mindenesetre az uralkodó törvényhozási és végrehajtási jogainak alkotmányos elrendezése igen tipikusnak tekinthető a korabeli alkotmányos és parlamentáris monarchiákban megszokottakhoz képest, amelyek e tekintetben nem különböztek egymástól lényegesen.²⁹⁶

²⁹⁵ A főkegyúri jog eredetét tekintve nem az állami szuverenitásból, hanem a római pápa általi elismeréséből származott, mely a magyar királyság alapítójának a katolikus egyház kapcsán szerzett érdemein alapult, ám a belőle származó jogok később közjogi elismerést nyertek. NAGY: *i.m.* 313.

²⁹⁶ A dualizmus kori közjogászok gyakran és szívesen fedeztek fel hasonlóságokat a magyar és az angol történeti alkotmány között, és ennek sok tekintetben volt is alapja. Az uralkodó törvényhozási részvételi jogait egyesek az angol *King-in-Parliament* konstrukciójához hasonlították, amely szerint a törvényhozó hatalom az uralkodót és a parlament két házát együttesen illeti. HORVÁTH: *i.m.* 187.

Sokan a történeti közjog egyik legfontosabb forrására, a Werbőczy-féle Hármaskönyvre vezették vissza azt az elvet is, amely szerint az igazságszolgáltatás a királyt megillető prerogátiva, ám e jogkör gyökerei még korábbra, a székesfehérvári törvénykezési napokig, azaz a XII. századig nyúlnak vissza. Ez a polgári igazságszolgáltatás kiépülésével (ami ugyancsak a dualizmus korában történt meg) praktikusán azt jelentette, hogy az ítéleteket a bíróságok a király nevében hozták és hajtották végre; a polgári alkotmányosság követelményeinek megfelelően a király a bírói hatalmat csak a független bíróságokon keresztül, míg adminisztratív típusú jogköreit az igazságügy-miniszter ellenjegyzésével gyakorolhatta (ilyen prerogátiva volt például 1848 óta a kegyelmezési jog is).

Az Osztrák-Magyar Monarchia uralkodói jogállásának voltak azonban olyan jellemvonásai is, amelyek miatt több korabeli és későbbi politikus, közjogász és történész kétségbe vonta a korabeli Magyar Királyság kormányzati rendszerének parlamentáris voltát. Mielőtt tehát alaposabban szemügyre vennénk a végrehajtó hatalom más aktorainak jogállását, illetve a kormányzás sajátosságait, érdemes megvizsgálnunk e sokat vitatott jogkörök alkotmányos tartalmát.

3.2. A király jogállásának változásai a kiegyezés után

Bármennyire is úgy találjuk, hogy az uralkodói jogkör szabályozása a dualizmus korában „Európa-konform” volt,²⁹⁷ figyelemre méltó, hogy a kiegyezési törvényekkel az 1848-as szabályozáshoz képest megerősödött a királyi hatalom. A felségjogok kiterjesztése sokak szerint megteremtette a lehetőséget Ferenc József számára a kormányzásba való aktívabb beavatkozásra, mely egyesek szerint nemcsak Magyarország állami függetlenségét kérdőjelezte meg (avagy tette illuzórikussá), hanem a parlamentáris kormányrendszer kialakulásának vagy kifejlődésének is akadálya volt, ha éppen ki nem zárta azt. Ezek a vélemények azt hangsúlyozzák, hogy az 1867-es szabályozás lényegesen korrigálta az 1848.

Igaz, e tekintetben a kor több más közjogi rendszere is hasonló elveken nyugodott. A hasonlóságok közé tartozott az is, hogy az Országgyűlés közjogi értelemben éppoly teljhatalmú volt, mint az angol parlament: „nincs az állami hatalomnak oly köre, része, jogosítványa, nyilvánulása, mely a legfőbb állami akarat, a törvényhozás szabályozása alól elvonva lenne”. KMETY: *i.m.* 162.

²⁹⁷ Pölöskei Ferenc szerint azonban 1867-ben „[a]z uralkodói felségjogok széles körű, kiterjedt rendszere szinte egyedülállónak tekinthető a korabeli államok sorában.” PÖLÖSKEI: *i.m.* 20.

április törvényekkel kialakított hatalmi struktúrát, mert részben abszolutisztikus jogokat biztosított az uralkodó számára.²⁹⁸ A kiegyezés közjogi rendszere így ugyanis az alkotmányos hatalomgyakorláshoz megkívánta a király, az Országgyűlés és a kormány együttműködését, viszont „[h]a ez az egyetértés megszűnik, akkor közjogilag lehetetlen helyzet áll elő, megszűnik mind a parlamentáris, mind az abszolutisztikus kormányzat lehetősége, a dualizmus kormányzati rendszere tulajdonképpen csődbe kerül, amelyből – az 1848-i helyzettől eltérően – jogi eszközökkel nem lehet kiutat találni”. Közjogi értelemben tehát „a kiegyezés a parlamentarizmus és az abszolutizmus bonyolult kompromisszumán alapult”.²⁹⁹

Kétségtelen, hogy az 1848-as szabályozás a kiegyezés közjogi rendszerének csak az alapját adta, ám az 1867-es kompromisszum egyik legfőbb politikai feltétele az volt, hogy azt összhangba hozzák a birodalom nagyhatalmi érdekeivel. Ezek pedig egyfelől az uralkodói jogkörök megerősítését, másfelől – ezzel párhuzamosan – a magyar kormányzati önállóság garanciáinak részleges lebontását igényelte, mert az osztrák fél ebben látta a két „birodalomfél” további egyben maradásának biztosítékát. A bécsi udvar már a kiegyezési tárgyalások viszonylag korai szakaszában jelezte a magyar tárgyalóknak, hogy az 1848. áprilisi törvények közül melyik teljes vagy részleges revízióját tartja szükségesnek a megegyezéshez. Megjegyzem azonban, hogy a módosítási igények némelyike, mint például a nádori tisztség vagy az Országgyűlés újonc-megajánlási joga történetileg nem az 1848-as jogalkotás terméke, hanem sokkal régebbi eredetű volt, ám a 48-as törvények is tartalmazták, de amelyek a forradalom és szabadságharc után kétségtelenül veszélyesnek tűnhettek a császári udvar számára. Mindazonáltal a császár követeléseinek többsége – kisebb engedményekkel – meg is valósult.

Az osztrák fél részéről igényelt legfontosabb ilyen garancia a közös uralkodó legfőbb hadúri jogainak biztosítása, vagy ha úgy tetszik, visszaállítása volt. Ez azt jelentette, hogy a király jogkörébe tartozott a közös hadsereg, s ennek részeként a magyar hadsereg egységes vezérlete, vezénylete és belső szervezetének meghatározása (az 1867.: XII. tc. szóhasználatára szerint ezek az ügyek „Ő Felsége által intézendőnek” ismertettek el).³⁰⁰ Az állami

²⁹⁸ SZABAD: *i.m.* 766–767.; WIENER György: A többségi elv és a bizalmi kérdés a dualizmus kormányzati rendszerében. *Jogtörténeti Szemle*, 2007/3. 69.

²⁹⁹ SARLÓS: *i.m.* 32., 9.

³⁰⁰ A közös hadsereg magyarul kicsit idegenül hangzó vezérletére, vezényletére és belső szervezetére vonatkozó jogkörök (amelyek eredetije alighanem a német megfogalmazás – *Leitung, Führung und Organisation* – volt) legfontosabb tartalma az volt, hogy a király a hadsereg főparancsnoka, döntött a hadüzenetről és a békekötésről, a véderő megszervezéséről, meghatározta a szolgálati szabályokat és kinevezte a főbb tiszteket.

szuverenitásból eredő e jogok tehát kikerültek a magyar Országgyűlés ellenőrzése alól, mely csak a véderőről hozott, tíz évente megújítandó törvénnyel, az évenkénti újoncmegajánlással, annak feltételei illetve a szolgálati idő meghatározásával, valamint a delegáción keresztül a hadsereg költségvetésének elfogadásával gyakorolhatott bizonyos befolyást a hadügyekre. A végrehajtó hatalom e része tehát közvetlenül az uralkodó kezébe került, bár a hazai közjogászok egy része jelentős erőfeszítéseket tett arra, hogy a magyar kormány felelősségét – s ezen keresztül a parlament ellenőrzési jogait e területen is kimutassa.³⁰¹

Az uralkodói prerogatívák megerősítése a hadügyekben nagyon szokatlan közjogi és politikai tendencia volt a XIX. század második felében azokban az országokban, amelyekben felelős kormány működött. Ezen a téren tulajdonképpen épp fordított folyamat játszódott le, mint az 1800-as évek eleji Angliában, ahol az uralkodó a végrehajtó hatalom fokozatos elvesztésekor is elkeseredett, ám sikertelen utóvédharcokat folytatott (az egyházfői jogok mellett) a hadúri jogosítványainak megtartása érdekében, de a fejedelmek Európa többi parlamentáris államában sem voltak képesek a hadüzenet és a békekötés jogkörét, illetve általában a hadügyek irányítását kivonni a felelős kormányzás elve alól.

A hadügyekhez hasonlóan a külügyek is kikerültek a magyar kormány hatásköréből, miután az 1867. évi XII. tc. azokat közös ügyeknek ismerte el. Minthogy pedig a közös ügyek pénzügyi fedezetére szolgáló kvótáról végső soron ugyancsak az uralkodó dönthetett, ha a delegációk nem tudtak megállapodni a közös teherviselés arányáról, alapjában véve helyes az a megállapítás, hogy „[a] közös ügyekben az uralkodó kizárólagos hatalommal rendelkezett”, sőt befolyása közvetlenül vagy közvetve az egyéb „közös érdekű” ügyekre is kiterjedt.³⁰²

A közös ügyeken túl azonban az uralkodó kormányzati felségjogai az ország belkormányzatával kapcsolatosan is megerősödtek, vagy az azokkal szembeállítható jogintézmények meggyengültek. Így például a király megkapta a miniszterek kinevezésének

³⁰¹ Kmety Károly szerint például, bár az 1867: XII. tc. a közös hadsereg vezérletének, vezényletének és belservesztetésének meghatározását a királynak tartotta fenn, de ez csak azt jelentette, hogy a törvényhozás ezt a jogot átengedte az uralkodónak, amit azonban bármikor törvényhozási ügyvé nyilváníthatna. KMETY: *i.m.* 164. Azonban ez a valóságtól eléggé elrugaszkodott álláspont volt, hiszen az Országgyűlés egyoldalúan – az uralkodói akarat nélkül – nem rendelkezhetett volna erről.

³⁰² PÖLÖSKEI: *i.m.* 20. A szerző szerint amíg a királyi jogkör 1848-ban olyan szűk volt, hogy esély volt a polgári jogállamiság kiépítésére, „a kiegyezés rendszerében az uralkodó felségjogai olyannyira kiszélesedtek, hogy az alkotmányos monarchia léte is megkérdőjelezhető” volt, mert nemcsak a közös ügyek kerültek az uralkodó kizárólagos hatáskörébe, a közös érdekű ügyek a befolyása alá, de még a belpolitika kulcskérdéseiben is határozhatott. *Ugyanott*, 22. Szabad György a kvóta ügyében való döntésre jogosító hatáskörben egyenesen az „abszolutisztikus befolyásolás lehetőségét” látja. SZABAD: *i.m.* 766.

jogát, s így a miniszterelnök javaslatára „tetszése szerint nevezhette ki a minisztereket”,³⁰³ míg a 48-as törvények szerint még csak megerősítette a miniszterelnök elé terjesztett jelöltjeit.

Erősebbé vált parlament-feloszlatási jogköre is. Amíg 1848-ban fontos alkotmánygaranciának tekintették, hogy az uralkodó ne rekeszthesse be és oszlathassa fel az Országgyűlést mindaddig, míg az nem fogadta el az előző évi zárszámadást, valamint a következő évi költségvetést,³⁰⁴ Ferenc József kívánságára külön törvény, az 1867. évi X. tc. megengedte, hogy a király e nélkül is elnapolja, berekessze vagy feloszlassa, s csak azt a garanciális rendelkezést fűzte ehhez, hogy ha a parlamentet elfogadott zárszámadás és költségvetés híján oszlatta fel az uralkodó, akkor az új Országgyűlést még ugyanabban az évben, mégpedig olyan időben kellett összehívni, hogy azok megtárgyalása még az év végéig megtörténhessen. Ez a szabályozás – amint arra később több példa is adódott – magában hordozta az ún. exlex veszélyét, vagyis azt a „törvényen kívüli” állapotot, hogy a kormányzat elfogadott költségvetés hiányában működjön, mert ha az új parlament túl későn ült össze, semmilyen garancia nem volt arra, hogy be tudja fejezni a költségvetési vitát.³⁰⁵

E problémát látva néhány hazai közjogi és politikai író még e kiterjesztett feloszlatási jognak is igyekezett parlamentáris színezetet adni, olyan követelmények hangoztatásával, amelyek szerint például a fejedelem akkor oszlathatja fel az Országgyűlést, ha alapos aggály merül fel, hogy a parlamenti többség nem a nemzet akaratát képviseli, vagy képtelen az eredményes munkára, továbbá, hogy a parlamentáris elvek alapján a fejedelemnek teljesítenie kell a bizalmát bíró kabinet parlament-feloszlatási kérelmét, vagy hogy a parlamentarizmus szelleméből következően a parlamentet nem lehet túl gyakran feloszlatni.³⁰⁶ Azt azonban senki sem tagadhatta, hogy az 1867-es megoldás csak gyenge alkotmányos korlátozást alkalmazott az államfő parlament-feloszlatási jogával szemben, s az említett parlamentáris elvek más országokból vett olyan alkotmányos konvenciók voltak, amelyek a dualizmus idején csak részben honosodtak meg.

³⁰³ PÖLÖSKEI: *i.m.* 20.

³⁰⁴ 1848.: IV. tc. 6.§.

³⁰⁵ Sarlós Béla szerint továbbá ez lehetővé tette az uralkodó számára azt is, hogy parlamenten kívüli kormányt nevezzen ki, mert az ismételt elnapolás vagy feloszlatás miatt a parlamenti többség nem vonhatta felelősségre a kormányt, amelynek működése az exlex beálltával alkotmányellenessé vált volna. SARLÓS: *i.m.* 55. Ehhez hasonlóan WIENER: *i.m.* 68.

³⁰⁶ HAENDEL: *i.m.* 77–79.; KMETY: *i.m.* 212. Megjegyzem azonban, hogy ezek elsősorban a brit kabinetkormányzás olyan jellemzői voltak, amelyeket több más parlamentáris kormányzatú ország gyakorlata nem követett.

Végül megemlíthető a magyar alkotmány egyik ősi intézménye, a nádori tisztség felfüggesztése, valójában megszüntetése, s ezzel a király helyettesítésének lehetősége arra hivatkozva, hogy a királyi felségjogok az uralkodót mindig személyesen illetik meg. A nádorválasztás elhalasztását a törvény szövege alapján általában azzal magyarázzák, hogy a nádori jogállást összhangba kell hozni a parlamentáris kormányzással, mert egyes hagyományos nádori jogkörök ellentétesek voltak a „parlamenti kormány és felelős minisztérium” elvével.³⁰⁷ Érdekes módon azonban azok is erre szoktak hivatkozni, akik szerint az 1848. évi III. tc. parlamentáris kormányzást vezetett be Magyarországon, hiszen ugyanez a törvény volt az is, mely kiterjesztette a nádori jogkört, s a nádort gyakorlatilag a király általános helyettesévé tette azzal, hogy ha a király nem tartózkodik az országban, a királyi jogkört – néhány kivétellel – a nádor gyakorolja helyette. A nádori tisztség kiiktatásának ez utóbbi lehetett a valós oka; mivel Ferenc József általában nem tartózkodott Magyarországon, a királyi felségjogokat – néhány egyházi és hivatali kinevezés, a kegyelmezés, valamint a nemesség és egyéb címek adományozásának joga kivételével – a nádor látta volna el helyette. Ez azonban ellentétes lett volna a végrehajtó hatalom személyes királyi gyakorlásának elvével, amit Ferenc József olyan komolyan vett, s aminek az ún. előszentesítési jog volt az egyik legfontosabb garanciája.

A dualizmus kori köz- és közjogtörténet talán legelterjedtebb tévhitei az uralkodó előszentesítési jogához kötődnek. Ezek közé tartozik az előszentesítési jog titkosságának legendája, továbbá e jogosítvány új, 1867-es létesítése, valamint „abszolutisztikus” jellege parlamentáris viszonyok között.

Az ezekre vonatkozó állítások a második világháború után a legtöbb szerzőnél olyan közismertnek számító történelmi tényként szerepeltek, amelyek egyre inkább már nem is igényeltek igazolást. Az előszentesítési jogot eszerint az 1867. március 17-i – az uralkodó elnöklete mellett tartott – minisztertanács „bizalmas”, illetve „titkos szabályzatként” fogadta el,³⁰⁸ amelyről a közvélemény nem értesült,³⁰⁹ s „ami csupán 1897-ben, közelebbről meg nem állapítható indiszkrécio folytán került nyilvánosságra”.³¹⁰

³⁰⁷ Ez azonban nem volt magától értetődő magyarázat. A törvény vitája során Deák Ferenc két érvet hozott fel. Egyrészt azt, hogy az ország legmagasabb választott tisztségviselője nem állhat a minisztérium (vagyis a független és felelős kormány) alatt, másrészt pedig azt, hogy a nádor jogkörét 1848-ban István főherceg személyére szabták. KÖNYI: *i.m.* *Ötödik kötet*, 92.

³⁰⁸ SARLÓS: *i.m.* 33.; SZABAD: *i.m.* 759–760.; GERGELY–SZÁSZ: *i.m.* 38.; HANÁK Péter: A letűnt alkotmányosság nyomában. A dualista Magyarország képviseleti és kormányzati rendszere. *História*, 1985. 5–6.

Az uralkodó előszentesítési joga valójában egyáltalán nem volt „titkos”. A dualizmus kori közjogi tankönyvek például ismerték és természetesnek vették ezt a királyi jogosítványt már 1897 előtt is,³¹¹ a későbbi munkák pedig nem utalnak arra, hogy ez bizalmas alku eredményeként vált volna a magyar közjog részévé, hiszen az logikailag is következett a fejedelem törvénykezdeményezési jogából³¹² – éppúgy, mint más parlamentáris rendszerekben.³¹³ Megjegyzem, hogy már az 1848. évi III. tc. 9.§-a is utalt olyan ügyekre, amelyek „a kormánytestületek által végelhatározás végett Ő Felségéhez szoktak felterjesztetni”, s amelyek nem vonatkozhattak a már elfogadott törvényekre (azaz nem a szentesítésről volt szó), hiszen azokat nem a kormány testületei küldték meg az államfőnek.

Az arra való utalás, miszerint az uralkodó előzetes jóváhagyásáról szóló határozatot egy „titkos” minisztertanácsi ülés fogadta el, amelynek döntéseit nem hozták nyilvánosságra, ugyancsak nem meggyőző, hiszen a minisztertanácsi határozatok általában sem voltak publikusak.³¹⁴

Az az állítás sem védhető, amely szerint a politikai közvélemény – vagy legalábbis annak az a része, mely figyelemmel kísérte a belpolitikát – a század végéig nem is értesülhetett az uralkodó e befolyásolási lehetőségéről. A kormány 1874 júniusában például azzal az indoklással kérte a képviselőházat, hogy ne tárgyalja a polgári házasságról szóló törvényjavaslatot, hogy a király vétót emelt ellene, kinyilvánítva, hogy a kormány reformterve „nem érintheti Őfelségének azon jogát, hogy a kivitelre és egyes részletes intézkedésekre nézve elhatározását akkorra tartsa fenn, midőn a kidolgozott törvényjavaslat eléje terjesztetik”.³¹⁵ Tisza Kálmán 1877. februári lemondásának az volt az oka, hogy nem kapott felhatalmazást az uralkodótól arra, hogy tárgyalásokat kezdhessen az önálló magyar jegybankról, ami ugyancsak arra utal, hogy a kormány fontosabb döntéseihez szükség volt a

³⁰⁹ WIENER: *i.m.* 68.

³¹⁰ SARLÓS: *i.m.* 33–34.; SZABÓ Dániel: A magyarországi politikai rendszer működése. In Gerő András (szerk.): *A Monarchia kora – ma. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2007. 132.*

³¹¹ Lásd például KORBULY: *i.m.* 269.; KISS: *i.m.* 398.

³¹² Így például NAGY: *i.m.* 240.; KMETY: *i.m.* 215.

³¹³ Angliában például az ezzel kapcsolatos alkotmányos konvenció csak annyiban korlátozta ezt, hogy megkívánta, hogy a miniszterelnök csak akkor tájékoztassa az uralkodót, ha maga a kormány már egységes álláspontra jutott formai értelemben abban a tekintetben, hogy milyen tanácsot ad neki. Lásd TODD: *i.m. II. kötet, 500.*

³¹⁴ KOZÁRI Mónika: *Tisza Kálmán és kormányzati rendszere.* Napvilág Kiadó, Budapest, 2003. 278.

³¹⁵ GRATZ: *i.m.* 139. Gratz Gusztáv szerint ez volt az első eset, amikor a király élt előszentesítési jogával. *Ugyanott.*

király előzetes jóváhagyására.³¹⁶ Wekerle Sándor pedig első kormányának programismertetőjében 1892. november 21-én a képviselőház előtt kifejezetten is utalt rá, hogy elvi jóváhagyást kapott a királytól arra, hogy a házassági törvényt a polgári házasság alapelvei szerint dolgozza ki a kormány.³¹⁷

A parlamentben és a politikai közvéleményben valójában köztudomású volt, hogy a kormány törvényjavaslatai úgy kerülnek a képviselőház elé, hogy azok beterjesztését a király már jóváhagyta. Ezt az is garantálta egyébként, hogy 1875 után több korábbi vagy akár aktív miniszter is a kormányból való kiválása után valamelyik ellenzéki párthoz csatlakozott, vagy ellenzéki pártot hozott létre, s a korszak feszült belpolitikai légkörében aligha hihető, hogy épp ebben az egy kérdésben valamennyien életre szóló titoktartást fogadtak volna egy olyan parlamentben, amelyben egyébként Bécs vagy a királyi udvar vélt vagy valós befolyását olyan gyakran és oly vehemensen támadták.³¹⁸ Az is ismert volt továbbá, hogy időnként az uralkodó elnökölt a minisztertanácsban, s az is, hogy a mindenkori miniszterelnök gyakran utazott Bécsbe az uralkodó tájékoztatása céljából, amelyekről többnyire a lapok is beszámoltak.

Az előszentesítési jog titkos voltára utaló állítások alighanem egy szerencsétlen tévedésből erednek. Amikor ugyanis az 1867-es minisztertanácsi határozatot 1897-ben egy új szabályzat váltotta fel, s az nyilvános közlésre került,³¹⁹ nem az egyébként ismert királyi prerogátiva okozott botrányt, hanem maga a kiszivárogtatás, vagyis hogy egy nem nyilvános határozat szó szerint megjelent egy hírlapban.³²⁰

Meglepő az az ugyancsak teljesen elterjedt nézet is, mely szerint az előszentesítési jog új, a kiegyezéskor bevezetett uralkodói jogosítvány volt,³²¹ ami különleges befolyást biztosított a király számára a belkormányzati ügyekre. A törvényjavaslatok előzetes jóváhagyása azonban a magyar királyt mindig is megillette, hiszen évszázadokon keresztül törvénykezdeményezési

³¹⁶ GRATZ: *i.m.* 161.

³¹⁷ KN, 1892. november 21.

³¹⁸ Mindazonáltal Szabó Dániel ezt állítja, vagyis hogy valamennyi ellenzékbe került miniszter megőrizte az uralkodó előszentesítési jogának „titkát”. SZABÓ: *i.m.* 132.

³¹⁹ Lásd *Alkotmány*, 1897. augusztus 17.

³²⁰ IVÁNYI Emma: *Magyar minisztertanácsi jegyzőkönyvek az első világháború korából 1914–1918*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1960. 28. A második világháború előtti közjogi és történeti szakirodalomban egyébként nincs nyoma az előszentesítési jog titkosságára vonatkozó állításnak.

³²¹ PÖLÖSKEI: *i.m.* 20.; WIENER: *i.m.* 20.

joga volt.³²² Ebből következett az a dualizmus legelején kialakult megoldás, majd gyakorlat, hogy a király jóváhagyása kell a kormány által az uralkodó nevében készített törvényjavaslatok benyújtásához. Ez azért is szükséges volt, mert a minisztereknek nem volt önálló törvénykezdeményezési joguk.³²³ 1867 után ezt a jogosítványt igyekeztek összhangba hozni a parlamentárisnak tartott kormányforma követelményeivel. Eszerint a király ezt a felségjogát is csak a felelős minisztériumon keresztül gyakorolhatja, oly módon, „hogy az egyes miniszterek által készített s ő Felsége jóváhagyását kinyert javaslat az országgyűlés elé terjesztetik”.³²⁴ Az előszentesítés előnye egyesek szerint abban állt, hogy ilyen módon megelőzhető volt az Országgyűlés által már elfogadott törvény utólagos szentesítésének megtagadása, mert az uralkodónak már a törvényalkotási folyamat elején lehetőséget biztosított véleményének kifejezésére, s így hozzájárult a király és a kormány közötti összhang biztosításához.³²⁵

Wertheimer Ede szerint Ferenc József az előszentesítési jogra vonatkozó igényét már az Andrássy-kormány megalakulása után, igaz, annak hivatali ideje legelején – közvetve – jelezte gróf Andrássy Gyula miniszterelnöknek, miután az az első négy törvényjavaslatát anélkül nyújtotta be az Országgyűlésnek, hogy azokat az uralkodó előzetesen látta volna.³²⁶ A király kívánsága hamar teljesítést nyert: az 1867. március 17-én Ferenc József elnökletével megtartott minisztertanácsi ülés határozata – melynek mintája a hasonló osztrák kormányhatározat volt – kimondta, hogy a „[t]örvényjavaslatok, országgyűlési előterjesztések, országgyűlési bemutatásuk előtt, vagy ezeket pótló lényegesebb (ide vonatkozó) rendelvények tervezetei” a király legfelső elhatározása alá tartoznak, s meghatározta az ilyen javaslatok uralkodó elé terjesztésének módját is.³²⁷ A határozat

³²² CSIZMADIA Andor: A dualizmus időszakának állama (1867–1918). In Csizmadia Andor–Kovács Kálmán–Asztalos László: *Magyar állam- és jogtörténet*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1981. 358.

³²³ MOLNÁR Kálmán: *Magyar közjog*. Budapest, Danubia kiadás, 1929. 418.

³²⁴ KORBULY: *i.m.* 269.

³²⁵ DEÁK Albert: *A parlamenti kormányrendszer Magyarországon*, 143.; MOLNÁR: *i.m.* 418–419.; SARLÓS: *i.m.* 31. Sarlós Béla megjegyzése szerint az előszentesítési jog tulajdonképpen a miniszteri ellenjegyzési jog fordítottja volt, s az uralkodó jóváhagyását fejezte ki az elébe terjesztett kormányzati döntésekkel. *Ugyanott*. A hasonlóság inkább a kétféle jog lehetséges hatásai tekintetében áll fenn, funkciójukban azonban semmiképp.

³²⁶ WERTHEIMER: *i.m.* 339–340. Ezen kívül csak egy esetet szoktak emlegetni, amikor a kormány elmulasztotta kikérni az uralkodó előzetes jóváhagyását, mielőtt az Országgyűlés elé vitte volna egy javaslatát, mégpedig a Trefort Ágoston 1879-es törvénytervezetét a magyar nyelv kötelező tanításáról. KOZÁRI Mónika: *A dualista rendszer (1867–1918)*. Pannonica Kiadó, Budapest, 2005. 20–21.

³²⁷ A minisztertanács 1867/64. M.E. számú határozata. A határozat szövegét közli IVÁNYI: *i.m.* I. sz. Függelék. 537.

valójában egy hagyományos uralkodói prerogátiva technikai érvényesítéséről rendelkezett a megváltozott körülmények között, s a későbbiekben ennek megfelelően is jártak el.³²⁸

A szabályzatot az 1897. március 10-iki minisztertanácson egy új, 28 pontból álló szabályzat váltotta fel, de a lényege nem változott.³²⁹

Nem ilyen egyértelmű a helyzet, ha azt vizsgáljuk, hogy az előszentesítési jog milyen hatással volt a kormányzás parlamentáris jellemzőire. Azok a jogtörténészek, akik a második világháború után megkérdőjelezték a dualizmus kori Magyarország kormányformájának parlamentáris jellegét, érvrendszerüket jelentős részben arra alapozták, hogy az előszentesítési jog az uralkodó számára teljes vagy legalábbis jelentős kontrollt biztosított a belső kormányzati ügyekben, mintegy kiegészítve a közös ügyekben való tényleges királyi kormányzást. Sarlós Béla szerint az előszentesítési jog lehetőséget biztosított az uralkodó számára, hogy a magyar belkormányzathoz szükséges költségvetéshez csak akkor járuljon hozzá, ha az neki is megfelelő.³³⁰ Ez pedig a királyt kulcspozícióba helyezte, mert hatalmi túlsúlyt biztosított a számára mind az Országgyűléssel, mind a kormánnyal szemben, hiszen megakadályozhatta, hogy a kormány szükség esetén az uralkodó közreműködése nélkül elfogadott költségvetés alapján, saját parlamenti többségére támaszkodva szembeszegüljön az uralkodóval.³³¹

Önmagában azonban a törvényjavaslatok, sőt a kormány más döntéseinek az uralkodói jóváhagyástól való függővé tétele nem tekinthető a fejedelmi hatalom abszolutisztikus vonásának, hiszen az a monarcha jogállásából más államokban is levezethető volt – az uralkodó nevében meghozandó döntéseket mindenhol illet bemutatni az uralkodónak magának is. Az előszentesítési jog intézményének a parlamentáris kormányzásra gyakorolt hatása tehát nem attól függött, hogy a minisztertanács bármely ok miatt biztosította azt az uralkodó számára, hanem attól, hogy a király képes volt-e e formális jogkörét a gyakorlatban is érvényesíteni, vagy sem. Kétségtelen, hogy ilyen jogok, amennyiben egy fejedelemnek lehetősége volt arra, hogy azokkal ténylegesen is éljen, alkalmat adtak számára a kormányzás

³²⁸ IVÁNYI: *i.m.* 23. Erre utal egy 1868. november 4-iki királyi kézirat is, mely magyarázatot követelt a kormánnytól, hogy az igazságügy-minisztérium előzetes költségvetését miért nem terjesztették a király elé annak országgyűlési tárgyalását megelőzően. PACH Zsigmond Pál: A dualizmus rendszerének első évei Magyarországon. *Századok*, 1955. 1. szám. 73–74.

³²⁹ IVÁNYI: *i.m.* 24–28.

³³⁰ SARLÓS: *i.m.* 38.

³³¹ SARLÓS: *i.m.* 31.; WIENER: *i.m.* 68.

szinte teljes ellenőrzésére, ami meghiúsíthatta a parlamentáris kormányzást. Csakhogy a dualizmus során kialakított közjogi berendezkedés elvileg ennek ellenkezőjét is lehetővé tette: ha a kormány volt (avagy lett volna) erősebb hatalmi pozícióban, akkor a parlament által elfogadott költségvetésre támaszkodva sokkal nagyobb súlyt képezhetett az uralkodóval szemben, hiszen például saját eszközeivel is blokkolhatta az államfő cselekvési képességét – például a parlament feloszlatásához is kellett valamelyik miniszter ellenjegyzése. Mivel a kiegyezés közjogi rendszere a költségvetés és a kormányzás folyamatossága tekintetében a király és az Országgyűlés között bizonyos egyensúlyi helyzetet hozott létre, a kormányzás valóságos természetét a tényleges politikai-hatalmi viszonyok határozták meg, és nem az uralkodó előszentesítési jogának minisztertanácsi határozatba foglalása.

Célszerű az alábbiakban ezért arra fordítanunk a figyelmünket, hogy a királyi jogköröket hogyan gyakorolta a korszakban csaknem végig uralkodó Ferenc József a valóságban.

Mielőtt azonban ebbe belefognánk, érdemes megemlíteni, hogy a király jogköre természetesen az elfogadott törvény szentesítésére is kiterjedt. Ez egyaránt kiterjedt a törvény jóváhagyására, illetve a jóváhagyás megtagadására. Egyes felfogások a szentesítést megkülönböztették a vétőjogtól, azzal, hogy az utóbbi nem része, hanem külső korlátja a törvényhozó hatalomnak, s olyan negatív jogkör, amely ugyan a szentesítés megtagadásához hasonlóan megakadályozza a törvény érvényességét, ám amelynek nem gyakorlása megengedi a törvény életbe lépését, szemben a szentesítéssel, mely olyan pozitív jog, amelynek megadása érvényességi kelléke a törvényeknek.³³² Ezzel szemben mások ennek a különbségtételnek nem tulajdonítottak különösebb jelentőséget, s a szentesítés megtagadását vétőjognak tekintették.³³³

3.3. Az uralkodói jogkörök gyakorlása

Egyes vélemények szerint Ferenc József, aki a dualizmus korszakában csaknem végig, 1867-től 1916-ig uralkodott törvényes királyként Magyarországon, sosem elégedett volna meg valamifajta reprezentatív jogkörrel. Minisztereit és hivatalnokait csupán akarata

³³² Lásd például KMETY: *i.m.* 216.; és A vétőjog. *Budapesti Szemle*, 1905. július 14.

³³³ Így például KORBÚLY: *i.m.* 269.

végrehajtóinak tekintette. Személyesen határozta meg a birodalmi politika fő irányait, és egyébként is döntő befolyást gyakorolt a birodalom kormányzására.³³⁴ Sőt ilyen típusú beavatkozása nem korlátozódott a közös Monarchia ügyeire, hanem Magyarország kormányzatában is érvényesült.³³⁵

Mások úgy vélik, hogy Ferenc József – aki A. J. P. Taylor szerint meg volt győződve arról, hogy a politika lényege a döntések halogatásában rejlik³³⁶ – a birodalom országainak és tartományainak belügyeibe csak akkor és annyiban avatkozott be, amikor és amennyiben azt az egész birodalom fennmaradásának érdekében szükségesnek látta.

Én azt hiszem, uralkodói jogosítványainak gyakorlása során valójában egyszerre volt aktív és visszafogott. Bizonyos ügyekben hajthatatlannak bizonyult, s úgy tűnik, bármeddig elment volna (mint ahogyan messzire is ment), míg más kérdésekben nem avatkozott be a napi politikába, sőt jelentősebb kormányzati döntésekbe sem. Zavarba ejtő lenne egy olyan lista összeállítása, amely e különböző magatartásmódokat állítaná sorba; bár sokan konzervatívnak tartották, mások szerint pedig uralkodása során részben abszolutisztikus eszközökkel is élt, Ausztriában mégis engedélyezte az általános választójogot, s Magyarországon is hozzájárult volna a bevezetéséhez akkor, amikor a magyar politikai elit jelentős vagy talán nagyobb része még ellenezte azt. Ha nem is könnyű szívvel és belpolitikai következmények nélkül, mégis megadta hozzájárulását a magyar egyházpolitikai reformokhoz egy olyan időszakban, amikor az ilyen kérdések – mint például a polgári házasság vagy a felekezetek egyenjogúsítása – több európai országban komoly belpolitikai konfliktusokat, sőt válságokat okoztak. Uralkodásának évtizedei alatt egyetlen törvény szentesítését sem utasította el, s említett előszentesítési jogával is csak nagyon ritkán élt, és nem akadályozott meg jelentős, nagy jogalkotási reformokat. Ugyanakkor a Magyarország és Ausztria közötti közös ügyekben, különösen a közös hadsereget illetően semmilyen engedményre, reformra nem volt hajlandó, s a gazdasági közösség intézményeinek – mint amilyen a közös bank, a vám- és kereskedelmi szövetség voltak – megváltoztatásához is csak akkor járult, vagy inkább csak járult volna hozzá, ha

³³⁴ GERGELY–SZÁSZ: *i.m.*

³³⁵ SARLÓS: *i.m.* Dolmányos István szerint például „Ferenc József egymagában sohasem engedné kormányra a függetlenségi pártot”, márpedig a XX. század első felében az ellenzék fő ereje a Függetlenségi Párt volt. DOLMÁNYOS István: *A magyar parlamenti ellenzék történetéből (1901-1904)*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1963. 423.

³³⁶ TAYLOR: *i.m.* 140.

abban a két ország meg tudott volna egyezni, és ő maga nem ítélte volna azt a birodalom egységét veszélyeztető átalakulásnak.³³⁷

Az európai parlamentáris rendszerekhez képest szokatlan volt a legfőbb hadúri jogok megalkuvásmentes, kizárólagos gyakorlása. Márpedig Ferenc József a hadsereg kérdésébe nem engedett beleszólást, és a legcsekélyebb reformokhoz sem volt hajlandó hozzájárulni. Ez különösen a dualizmus XIX. századvégi válságjelenségeinek jelentkezésével vált nyilvánvalóvá, amikor felerősödtek a magyar nemzeti követelések a hadsereg magyar részével kapcsolatosan. Néhányan ezt a magatartást épp azokhoz a politikai konfliktusokhoz kötik, amelyek Magyarországon az 1890-es években elsősorban a nemzeti kérdések és az egyházpolitikai reformok kapcsán, Ausztriában, Csehországban és a birodalom peremvidékein ugyancsak a nemzeti kérdések miatt alakultak ki, azzal, hogy Ferenc József ilyen körülmények között a hadseregben látta a Monarchia és a dualizmus fenntartásának garanciáját.³³⁸ Erősíthette az uralkodó magatartását az a meggyőződés is, mely szerint a közjogi ellenzék teljesen elutasította a közös hadsereg intézményét, mert számára az önálló magyar államisággal csak a különálló nemzeti hadsereg volt összeegyeztethető.³³⁹

Mindenesetre az uralkodó mindvégig elzárkózott a hadsereget érintő bármely magyar nemzeti követelés teljesítésétől. Ennek leghatározottabb kifejezésére 1903 szeptemberében, egy kormányválság kellős közepén került sor, amikor egy galíciai hadgyakorlaton Chlopy-ban hadparancsot adott ki, melyben kijelentette, hogy soha nem fogja feladni azokat a jogokat, amelyek a hadsereg legfőbb haduraként illetik meg: „Közös és egységes, mint amilyen, maradjon hadseregem, ez az erős hatalom az Osztrák-Magyar Monarchiának minden ellenséggel szemben való megvédésére.” Néhány nappal később pedig, egy Khuen-Héderváry Károly miniszterelnökhöz intézett kéziratában – amelyben ismét a címzettet bizta meg kormányalakítással – megismételte, hogy a kiegyezési törvényben ráruházott jogokat

³³⁷ Gratz Gusztáv szerint „[n]em bánta, hogy milyen út követésével akarnak népei boldogulni, hacsak nem veszélyeztették a monarchia fennállását, a külpolitika egységes vezetését és az osztrák-magyar hadsereg közösségét”, s egyenlő merevséggel zárkózott el egyaránt a Monarchia föderalisztikus átalakítása, és a magyar perszonáluniós elképzelések programja elől. GRATZ Gusztáv: *A dualizmus kora. Magyarország története 1867–1918. Második kötet.* Magyar Szemle Társaság, Budapest, 1934. 339–340.

³³⁸ Pölöskei: *i.m.* 81–82.

³³⁹ Ez az álláspont a jelenkori történetírásban is jelen van. Lásd például: BOROS Zsuzsanna – SZABÓ Dániel: *Parlamentarizmus Magyarországon (1867–1944).* Korona Kiadó, Budapest, 1999. 22. Bár ez nem tartozik szorosan e könyv témájához, véleményem szerint a függetlenségi ellenzék távolról sem volt egységes ebben a tekintetben (sem), amit az is bizonyít, hogy a koalíció 1906-os kormányra kerülése után eltekintett katonai programjának megvalósításától.

csorbítatlanul fenntartja és sértetlenül fogja utódaira származtatni.³⁴⁰ Akár jelképesnek is tekinthetjük, hogy csak Ferenc József utóda, IV. Károly mutatott hajlandóságot némi engedményre – a magyar vezényleti nyelv bevezetésére a magyar csapatoknál – 1918-ban, néhány hónappal a Monarchia felbomlása előtt.

Az uralkodó azonban nemcsak a közös ügyekben, illetve a Monarchia közös közjogi alapjainak védelmében élt jogköreivel, hanem a magyar belkormányzati ügyekben is, igaz, hogy elsősorban csak akkor, ha ezt a dualizmus változatlan formában való megőrzése szempontjából fontosnak tartotta. Ennek érdekében a parlamentáris kormányzás legfontosabb szabályainak felrúgásától sem riadt vissza, s többször is távozásra készített olyan kormányokat, amelyeknek parlamenti többségük volt,³⁴¹ s néhány alkalommal nem fogadta el a miniszterelnök lemondását³⁴² sem. A kormány végső soron erősebben függött az uralkodótól, mint a parlamenttől, különösen, ha – mint rendszeren – az Országgyűlésben többsége is volt; amíg ugyanis az uralkodó a kormány működését illetően lényegében minden olyan eszközzel rendelkezett, amivel az Országgyűlés befolyásolhatta azt (hiszen minden fontosabb döntéshez az ő hozzájárulására is szükség volt, illetve nélküle semmilyen kormány nem működhetett), addig ő olyan jogosítványokat is gyakorolt (a miniszterek kinevezésén és felmentésén keresztül), amire a parlamentnek általában nem volt közvetlen ráhatása.

Az államfőnek erős jogosítványai voltak az Országgyűléssel szemben is, amelyet szükség esetén fel is használt. Bár nem állítható, hogy Ferenc József uralkodását az Országgyűléssel illetőleg a parlamenti többséggel való folyamatos vagy akár csak gyakori hatalmi küzdelmek jellemezték volna, nem csinált magának különösebb problémát abból, hogy a parlamentnek nem tetsző miniszterelnök kinevezéséről szóló királyi leirattal együtt azonmód egy elnapolásról szólót is küldjön a képviselőháznak, s akár exlex állapotban is hajlandó volt az Országgyűlés feloszlatására. Sőt egy alkalommal olyan drasztikus eszköztől sem riadt vissza, mint a képviselőház karhatalmi erőszakkal való feloszlatása. Bár egyes vélemények szerint az államfő mindig csak a kormány kezdeményezésére élt parlament-feloszlatási jogkörével, és soha nem utasította vissza a kormányfő ilyen kezdeményezését,³⁴³ ez tévedés: 1905. december

³⁴⁰ GRATZ: *i.m. Második kötet*, 20–21.

³⁴¹ Mint például Tisza Kálmánt 1890-ben, vagy Wekerle Sándort négy évvel később.

³⁴² 1905-ben például előbb hónapokig nem teljesítette a választásokon vereséget szenvedő Tisza István kérését, hogy mentse fel ideiglenes kormányfői tisztségéből, majd a Fejérváry-kormány lemondását két alkalommal sem fogadta el.

³⁴³ PESTI Sándor: *Az újkori magyar parlament*. Osiris Kiadó, Budapest, 2002. 51.

1-jén a kormány lemondásához vezetett, hogy a király egyik javaslatát sem fogadta el a belpolitikai válság megoldására, amely javaslatok között az Országgyűlés felosztatása is szerepelt,³⁴⁴ Wekerle Sándor erre irányuló indítványát pedig 1918 tavaszán IV. Károly elutasította, ami a miniszterelnök lemondásához vezetett (igaz, áprilisban ismét ő alakíthatott kormányt).³⁴⁵

A rendkívüli állapot bevezetésére, vagyis az alkotmány felfüggesztésére két esetben is javaslatot tett kormánya,³⁴⁶ s bár azt egyik esetben sem fogadta el, a döntés csak saját belátásán múlt.

Az uralkodó előszentesítési joga is alkalmas eszköz volt a belső kormányzati ügyek befolyásolására. Ferenc József több alkalommal is élt e jogkörével, például 1874-ben a polgári házasságra, vagy 1909-ben az önálló magyar jegybankra, valamint a háború esetére szóló kivételes intézkedésekre vonatkozó törvényjavaslatok ügyében. 1911-ben pedig a király nem járult hozzá a kormány által a véderő-vitában kialakult obstrukció megszüntetésére javasolt ún. rezolúcióhoz, vagyis az 1888. évi XVIII. tc. újraértelmezéséhez, amely lehetővé tette az uralkodó számára, hogy „az elkerülhetetlen szükség mérve szerint és annak tartamára” szolgálatra visszatartsa illetve behívja a tartalékosokat és a póttartalékosokat. Az utóbbi két esetben ráadásul az előzetes jóváhagyás megtagadása – tulajdonképpen a kormány politikai céljainak elutasítása – az egyébként a képviselőházi többség támogatását bíró kormány lemondásának közvetlen oka volt, vagy legalábbis hozzájárult ahhoz. Így hát nehéz egyetérteni azzal a véleménnyel, amely szerint az előszentesítési jognak „rendkívül korlátozott szerepe volt”,³⁴⁷ különösen ha azt is figyelembe vesszük, hogy e jogosítványnak pusztán létezése okán is erőteljes hatása lehetett a kormány politikájára, amelynek nem volt érdemes konfliktust vállalni az uralkodóval olyan ügyek miatt, amelyeket – ha más miatt nem, hát az utólagos királyi szentesítés megtagadása miatt – úgysem tudott keresztülvinni. Annak ellenére tehát, hogy Ferenc József csak nagyon ritkán élt az előszentesítési jogával, a kormány legfontosabb döntései tekintetében mindvégig fennállt annak lehetősége, hogy az uralkodó megtagadja jóváhagyását a neki nem tetsző előterjesztések vonatkozásában. Így az

³⁴⁴ GRATZ: *i.m. Második kötet.* 106–107.

³⁴⁵ GRATZ: *i.m. Második kötet.* 362.; és Wiener: *i.m.* 82.

³⁴⁶ Az egyik ismert eset Bánffy Dezső miniszterelnök 1898. novemberi javaslata, a másik Kristóffy József belügyminiszter hasonló megoldási terve volt. Lásd PÖLÖSKEI: *i.m.* 89.; és GRATZ: *i.m. Második kötet.* 106.

³⁴⁷ GALÁNTAI József: *A Habsburg-monarchia alkonya. Osztrák-magyar dualizmus 1867–1918.* Kossuth Könyvkiadó, 1985. 140.

egymást követő kormányok mindig igyekeztek eleve olyan döntési alternatívákkal előjönni, amelyek összhangban állnak Ferenc József és környezetének álláspontjával.³⁴⁸ Ez lehet az oka annak, hogy a dualizmus időszaka alatt elhalványult az utólagos törvényszentesítési jog jelentősége, hiszen ha az uralkodó nem értett egyet a kormány valamely javaslatával, érdeke volt, hogy már a döntéshozatali folyamat korai szakaszában megakadályozza azt.

Az ilyen jogkörökkel felruházott uralkodó egyébként politikai befolyását formális jogosítványainak gyakorlása nélkül is érvényesíthette, és érvényesítette is: Ferenc József és IV. Károly olyan fontos politikai ügyekben készítetett meghátrálásra egyébként többségi kormányokat, mint amelyek például az 1905. évi választásokon győztes koalíció szinte teljes programját alkották, vagy mint az általános választójog, amely Tisza István miniszterelnöki székébe került.

Mindazonáltal újból hangsúlyozni kell, hogy Ferenc József, aki két év híján a korszakban végig betöltötte az államfői pozíciót, elsősorban valóban azokban az ügyekben tartotta fenn beavatkozási lehetőségeinek kihasználását, illetve végleges döntőbírói jogkörének gyakorlását, amelyeket a dualizmus fenntartása érdekében fontosnak tartott – más kérdés, hogy e helyzeteket vajon mindig helyesen ítélte-e meg. S ha ma már az ezt példázó esetek esetleg gyakorinak tűnnek is, figyelembe kell vennünk, hogy csaknem fél évszázadon át töltötte be e tisztségét mint Magyarország megkoronázott uralkodója. Gondolkodásmódjába az is belefért, hogy esetenként engedjen a képviselőházi többségnek, a kormánynak vagy a korhangulatnak, amint azt az egyházpolitikai reformok vonatkozásában tette, és ha tehette, kerülte a konfliktusokat akkor is, ha akaratát végül nyilván érvényesíthette is volna, de csak feleslegesnek tűnő vagy aránytalanul nagy áron (mint például egy alkalommal – 1894-ben – Szilágyi Dezső miniszteri kinevezésének elutasítását). Sőt olyan gesztusokra is hajlandó volt, amelyek a békés együttélést segíthették elő, mint az 1848/49-es események miatt elítéltekre kiterjedő 1867. évi közkegyelem, amelynek következtében a forradalom és szabadságharc politikai foglyai visszakapták elkobzott javaikat, megszűntek a politikai vádak és sajtóvétségek miatt indított eljárások, és visszatérhettek a külföldre menekültek, amennyiben a királynak hűséget, a törvényeknek pedig engedelmességet fogadtak.

³⁴⁸ Sőt gyakran nem is csak a király véleményét, illetve érdekeit kellett szem előtt tartani. Teljesen világos például, és számos példával támasztható alá, hogy a közös, illetve a közös érdekű ügyekben az osztrák fél álláspontjára, vagyis a konszenzuskényszerre is tekintettel kellett lenni.

Összességében az uralkodó említett beavatkozásait sokan igazolhatónak tekintették, mert Ferenc József szempontjából érhetőnek tartották, hogy a közös Monarchia fenntartása érdekében élt egyébként alkotmányos jogköreivel, illetőleg néhány esetben alkotmányellenes eszközökkel is. Ám egyrészt még a politikailag esetleg igazolható magatartásmód sem változtat azon, hogy az alkalmazott jogkörök egy része olyan abszolutisztikus hatalmi eszköz volt, amely idegen volt a parlamentáris kormányzás működésétől, másrészt e jogkörök alkalmazása is abszolutisztikus módon történt. Aligha igazolható, hogy az önálló magyar jegybank létrehozása, vagy a közös hadsereg magyar részében a magyar vezényleti nyelv bevezetése veszélyeztette volna a dualizmus közjogi fundamentumait, vagy aláásta volna a közös Monarchia működését. S bár e feltételezés helytállósága sem bizonyítható, mégis felvethető, hogy esetleg épp a dualizmus közjogi alapjainak modernizálása – s ennek részeként az uralkodói jogkör korlátozása –, merevségének enyhítése vagy feloldása tehette volna alkalmasabbá a Monarchiát arra, hogy a már korán, az 1890-es évektől jelentkező válságával sikeresen nézzon szembe.

A király elfogadottsága, sőt bizonyos közkedveltsége a dualizmus viszonylagos népszerűtlensége ellenére is hozzájárulhatott ahhoz, hogy a monarchia államformája a korszakban igazán komoly formában nem kérdőjeleződött meg. A köztársasági eszme csak az első világháború előestéjén szerzett némi támogatást, amelyre a kormányzat gyorsan és határozottan reagált: 1913-ban betiltották a köztársasági pártot, és – módosítva a Csemegi-féle büntető törvénykönyvet – új törvényt hoztak a király megsértéséről és a királyság intézményének megtámadásáról, amely egyebek mellett büntetni rendelte azt, aki mozgalmat szervezett vagy lázított a királyság intézménye ellen.³⁴⁹ Azonban sem az 1910-es évek első felében kiszélesedő választójogi, sem a köztársasági mozgalom nem jelentett reális alternatívát a létező kormányzati rendszerrel szemben.³⁵⁰

Ha azonban a kérdést úgy tesszük fel, hogy a kiegyezést követő fél évszázadban Magyarország kormányzati rendszere alkotmányos vagy parlamentáris monarchia volt-e, nem is önmagában az uralkodó politikai aktivitása a döntő, még ha kétségtelen történeti tény is, hogy a XIX. századi európai parlamentarizmusban a király szerepe menthetetlenül visszaszorult a parlamenti többség támogatása alapján, a politikai szolidaritás elveinek megfelelően működő (azaz azonos pártból vagy pártokból kikerülő) kormánnyal szemben. A

³⁴⁹ 1913. évi XXXIV. tc.

³⁵⁰ PÖLÖSKEI: *i.m.* 176.

valóságos választóvonal e kétféle kormányforma között az, hogy vajon az egymást követő kormányok a király, avagy a parlamenti többség kormányai voltak-e, mert az erre a kérdésre adott válasz azt is eldönti, hogy a gyakorlati politika alakítása során a kormányzati ügyekben ki mondhatta ki a döntő szót, azaz kié volt a legfőbb végrehajtó hatalom. Az alábbiakban, de bizonyos értelemben a következő két fejezetben is erről lesz szó.

4. A kormány és a miniszterek jogállása

Mint ismert, a modern alkotmányos kormányzás alapfeltételét az 1848. évi III. tc. teremtette meg, amikor kimondta, hogy a végrehajtó hatalmat a király (illetve távollétében a nádor mint királyi helytartó) a törvények értelmében a független magyar minisztérium útján gyakorolja. Ez alapvetően változtatta meg a végrehajtó hatalom gyakorlásának jellegét a korábbi egyszemélyi királyi kormányzáshoz képest, amelyben az uralkodó a csak neki felelős dikasztériális kormányzások útján kormányzott. 1848-ban megszűntek a korábbi kormányzások, és ettől fogva a minisztereket együtt illette meg az a hatáskör, amit korábban a Helytartótanács és a Kancellária külön-külön gyakorolt. A 48-as törvények gondoskodni akartak arról is, hogy ez a jövőben is így maradjon, vagyis a király csak az ekkor létrehozott minisztériumon keresztül intézhesse a magyar kormányzati ügyeket. Ennek jogi garanciája elsősorban az volt, hogy a felségjogok gyakorlása során kiadott bármely rendelet, „parancsolat”, határozat vagy kinevezés csak akkor volt érvényes, ha azt a Buda-Pesten székelő miniszterek egyike aláírta, azaz ellenjegyezte. Ehhez járultak azok a szabályok, amelyek a kormány felelősségéről rendelkeztek, miután a minisztérium minden tagja „mindennemű hivatalos eljárásáért” – vagyis ellenjegyzéséért is – felelős volt az Országgyűlés előtt.

Miközben a miniszteri ellenjegyzés és felelősség intézményének alkotmányba foglalása (Magyarországon az íratlan, történeti alkotmány részévé emelése) megfelelt az európai konstitucionalizmus azon tendenciájának, amelynek alapjain kifejlődött a parlamentáris kormányforma, magyar sajátosság volt a királyi kormányzás „személyes” jellegének hangsúlyozása a kiegyezés közjogi rendszerében, hiszen parlamentarizmus csak ott alakult ki, ahol a király személyes részvétele a kormányzásban teljesen vagy nagyrészt visszaszorult. Magyarországon tehát – annak ellenére, hogy a 48-as törvényhozók több külföldi példát

igyekeztek követni³⁵¹ – az a sajátos közjogi helyzet állt elő, hogy a végrehajtó hatalmat a király egyszerre gyakorolta „személyesen”, illetve miniszterei „útján”. Ebből a szabályozásból, de még inkább a hatalomgyakorlás valóságban érvényesülő hierarchiájából következően Magyarországon inkább a közvetlen és személyes, mint a közvetett, vagyis a minisztereken keresztül történő kormányzáson volt a hangsúly.

A minisztérium alapjaiban megőrizte az 1848. évi III. tc-ben megállapított jogkörét. Ennek megfelelően a kormány továbbra is „független és felelős” volt. A minisztérium függetlensége az általános jogfelfogás szerint nem azt jelentette, hogy a kormány a királytól, hanem azt, hogy a magyar király mint egyben osztrák császár minden idegen hatóságától és közegeitől független, azoknak nincs alárendelve.³⁵² A magyar minisztérium közjogi jellegét tekintve továbbra is királyi szerv volt, mert a király tetszése szerint nevezte ki és mentette fel a tagjait.³⁵³

Politikai értelemben a kormány a nemzet és a fejedelem közti összekötő szerv.³⁵⁴

A kormányzás 1867. évi újrarendezése – az 1848. évi szabályozáshoz hasonlóan, mely csak a miniszterek együttes tanácsuléséről szólt – a kormánynak nem állapított meg általános hatáskört; csak az tartozott a jogkörébe, amit törvény kifejezetten megállapított a számára. Így például törvény alapján a minisztertanács döntött a közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről,³⁵⁵ tett előterjesztést a királyi oklevéllel való honosításra,³⁵⁶ ruházhatta fel a

³⁵¹ Igaz, később nem volt teljes egyetértés abban, hogy pontosan mely mintát használták például az 1848.: III. tc. megalkotásánál. A leggyakrabban az 1831. évi belga alkotmányra hivatkoztak ebben a tekintetben. Lásd például HAENDEL: *i.m.* 8. Mások szerint a végrehajtó hatalom szabályozása 1848-ban francia mintára történt. POLNER Ödön: *A végrehajtó hatalom a magyar közjogban*, 79–80. Az 1905-ös parlamentarizmus-vita nyitó írásában Andrássy Gyula gróf viszont történeti tényként említette, hogy a parlamentáris kormányzás elvét 1848-ban Angliából „hozták be”. ANDRÁSSY Gyula gróf: *A kormány törvényessége*. I. *Budapesti Hírlap*, 1905. július 22.

³⁵² MÁRFFY-MANTUANO: *i.m.* 60.

³⁵³ KAUTZ Gyula: *A parlamentarizmus és különösen a parlamentáris kormányalkat*. Különlenyomat a Budapesti Szemle 1906. évi 339. és 350. számaiból. Budapest, 1906. 24. Kmety Károly szerint azonban, bár a kormányt a király nevezi ki és jogilag csak a király rendelkezik vele, de „a parlamentáris kormányzat elve szerint”, s egyben az Országgyűlésben képviselt népnek is a szerve. KMETY: *i.m.* 396. Ehhez hasonlóan: FERDINANDY Gejza: *Magyarország közjoga (Alkotmányjog)*. 695.

³⁵⁴ KAUTZ: *i.m.* 24.

³⁵⁵ 1896.: XXVI. tc.

³⁵⁶ 1879.: L. tc.

főispánt kivételes hatalommal,³⁵⁷ engedélyezhette az előirányzat nélküli kifizetéseket,³⁵⁸ vagy dönthetett a honvédség alkalmazásáról az országhatárokon kívül.³⁵⁹

A kormánynak azonban – szemben az osztrák közjoggal – nem volt általános szükségrendeleti jogköre, s 1912-től is csak háború vagy háborús veszély esetére kapott kivételes hatalmat, jöllehet az előszentesítési jogot is rögzítő 1867/64. M.E. számú minisztertanácsi határozat szerint a törvényeket „pótló lényegesebb rendelvények” tervezeteit is fel kellett terjeszteni, s az azt felváltó 1897-VI.3889.12455. számú MT határozat is úgy rendelkezett, hogy a törvényt pótló rendeletek tervezetét uralkodói elhatározásra kell felterjeszteni, ha azokat az ősszminisztérium akarja kiadni.³⁶⁰

Jöllehet a királyi aktusok ellenjegyzése az egyes miniszterek által történt, bizonyos felségjogokat az uralkodó a kormányon keresztül gyakorolt, mint például az egyházak fölötti főfelügyeleti jogát. A minisztertanács hatásköre egyébként 1848-as jogállásához képest csökkent az uralkodó, illetve a közös miniszterek hatáskörébe utalt közös ügyekkel (noha a közös és a közösen intézendő ügyekről a kormány alakította ki a magyar álláspontot, illetve tárgyalt az osztrák kormánnyal), 1868-ban, a horvát kiegyezéssel pedig a horvát ügyek kerültek ki a jogköréből (ám azok felügyeletét megőrizte). A magyar álláspont szerint azonban a magyar kormány felelőssége közvetve kiterjedt a külügyekre is, mert a miniszterelnök feladata volt, hogy a magyar érdekeknek megfelelően befolyásolja a közös külügyi politikát. Ez nem volt valamifajta formális jogértelmezés: a miniszterelnököt gyakran interpellálták a képviselőházban a Monarchia külpolitikáját érintő ügyekben. Más kérdés volt a mindenkor miniszterelnök tényleges befolyása a külügyek vitelére. Amíg például a dualizmus első miniszterelnöke, gróf Andrássy Gyula jelentős hatással volt a Monarchia külpolitikájára, s esetenként arra is képes volt, hogy megszabja annak alapvető irányát,³⁶¹ jellemzőbb volt, hogy a magyar kormány csak követte a nemzetközi fejleményeket, s benne a Monarchia politikáját, anélkül, hogy abba lényeges beleszólása lett volna.³⁶²

³⁵⁷ 1886.: XXI. tc.

³⁵⁸ 1897.: XX. tc.

³⁵⁹ 1886.: XX. tc., 1912.: XXXI. tc.

³⁶⁰ SARLÓS: *i.m.* 72.

³⁶¹ Mint például akkor, amikor elérte a Monarchia semlegességét az 1870-es porosz-francia háborúban.

³⁶² Így 1887-ben a francia-német feszültség nyomán Tisza Kálmán kormánya kénytelen volt bizonyos háborús előkészületeket megtenni „tökéletesen kiszolgáltatott helyzetben, hiszen a külügyekhez nem volt semmi közük”. KOZÁRI: *Tisza Kálmán és kormányzati rendszere*. 462. Gratz Gusztáv szerint az első világháború idején Tisza

Általában úgy tartották, hogy a minisztertanács intézi azokat az ügyeket, amelyek több minisztériumot közösen érintenek, vagy nagy jelentőségük miatt az egész államra kihatnak, illetve dönt a miniszterek közötti hatásköri összeütközés esetén. Ezen kívül azonban „a parlamentarizmus természetéből folyólag ide tartozik még a minisztérium által követendő politikai irány megállapítása és az ebből folyó intézkedések meghatározása”.³⁶³

A minisztertanács a dualizmus korszakában mindvégig központi szerepet játszott a kormányzásban. Ennek során folyamatosan igyekezett együttműködni az uralkodóval. Mindegyik kormány érinthetetlennek tekintette a királyi felségjogokat, még akkor is, ha – mint az 1906-ban létrejött koalíció esetében – ehhez fel kellett adnia alapvető programját. Közjogi szempontból a király meghatározó befolyásától eltekintve – amely a napi kormányzati ügyekben, sőt a legtöbb jelentős belső reform esetében sem korlátozta a döntéshozatalt – a kormánynak a végrehajtó hatalom gyakorlását illetően nem voltak lényeges riválisai. Elvileg ilyen lehetett volna az újjászervezett nádori tisztség, de mint láttuk, azt valójában kiiktatták a közjogi rendszerből, amiben – ha más-más okból is – alighanem találkoztak Ferenc József és Deák Ferenc megfontolásai. Bár már az 1848-as törvényhozás elhatározta egy államtanács létrehozását (valószínűleg belga vagy francia mintára), a közelebbről nem meghatározott feladatkörű központi szervet sohasem hozták létre, bár azt egyes képviselők többször is sürgették.³⁶⁴

Politikailag már nem volt ilyen tiszta a helyzet, annak ellenére sem, hogy gyakorlatilag 1867 és 1906 között egypárti kormányzás volt Magyarországon. A dualizmus kezdetekor, 1867-ben megalakult Andrássy-kormány idején a pesti „Angol királynő” szállodában élő Deák Ferenc volt a róla elnevezett kormánypárt szellemi vezére, ám Deák – annak ellenére, hogy néhány esetben a kormánytól eltérő álláspontot foglalt el a képviselőházban, s még interpellálta is a kormányt –, inkább elvi irányítást gyakorolt a kormányzati politika irányát illetően, de nem alakított ki saját, alternatív politikai erőközpontot. Később viszont többször is előfordult, hogy a különböző irányzatokat tömörítő, azok konglomerátumaként működő kormánypártban frakciók alakultak ki, amelyek egy része szemben állt egymással, s alkalmanként képes is volt

István miniszterelnök csak nehezen tudta elérni, hogy a katonai helyzetről részletesen tájékoztassák, 1916 júliusában például csak lemondásának kilátásba helyezésével, Ferenc József külön utasítására kapta meg a kívánt információkat. GRATZ: *Második kötet*, 321–322.

³⁶³ NAGY: *i.m.* 317.; Faluhelyi: *i.m.* 226.

³⁶⁴ A közjogász Schvarcz Gyula képviselő például, aki egyébként külön munkát jelentetett meg a miniszteri felelősség hazai történetéről, 1878-ban önálló törvényjavaslatot is készített ennek érdekében.

megbuktatni az éppen kormányon lévő csoport hatalmát. Ilyen belső rivalizálás már a Lónyay-kormány idején látható volt, s ettől kezdve is igen gyakran előfordult.

A minisztertanács még az 1848-as szabályozásnak megfelelően a miniszterelnökből, és – ha ő maga nem vállalt külön tárcát³⁶⁵ – nyolc további miniszterből állt.³⁶⁶

Egyiküknek a király személye körüli miniszternek kellett lennie, aki képviselte a magyar érdekeket mindazon ügyekben, amelyek Magyarországot „az örökös tartományokkal közösen érdeklik”.³⁶⁷ A miniszterek a törvényben meghatározott osztályok – azaz a későbbi értelemben vett minisztériumok – élén álltak. Ezzel megteremtődött az a hazai közjogi hagyomány, hogy a minisztériumokat törvény hozza létre. A modern magyar közjogtörténetben a dualizmus korában működött a legstabilabb minisztériumi struktúra, mely alig változott az évtizedek folyamán. Az 1848. évi III. tc. hét „osztályt”, azaz minisztériumot hozott létre a bel-, a pénz-, a közmunka, közlekedési és hajózási, a földművelési, ipari és kereskedési, a vallás és közoktatási, az igazságszolgáltatási és kegyelmi, valamint a honvédelmi ügyek intézésére. A kormány tagja volt még a király személye körüli miniszter is, mint tárca nélküli miniszter. A horvát kiegyezési törvény, az 1868.: XXX. tc. hozta létre a külön horvát-szlavón-dalmát minisztériumot, amelynek minisztere – tárca nélküli miniszterként – szavazati jogú tagja lett a kormánynak.³⁶⁸ 1889-ben a közmunka és közlekedésügyi minisztériumot kereskedelemügyi, a földművelési, ipari és kereskedelmi minisztériumot pedig földművelésügyi minisztériummá nevezték át.³⁶⁹ Ezt követően csak az

³⁶⁵ Ami a dualizmus korában nem számított ritkaságnak; Andrássy Gyula például egyidejűleg hadügyi-, Tisza Kálmán és Tisza István belügyi-, Wekerle Sándor pénzügyminiszter is volt.

³⁶⁶ Polner Ödön szerint a miniszterelnök tulajdonképpen tárca nélküli miniszter volt, mert az 1848.: III. tc. számára nem határozott meg külön jogkört. POLNER Ödön: *A végrehajtó hatalom a magyar közjogban*. 76. A törvény szövege azonban világosan megkülönböztette a miniszterelnököt és a minisztereket.

³⁶⁷ Hatáskörébe tartozott például a magyar hadsereg külföldi alkalmazására vonatkozó királyi rendelkezések, a nemesség, a címek és rendek adományozásának ellenjegyzése, illetve a király személyes hatáskörébe tartozó ügyek előkészítése. A király személye körüli miniszter hatásköre időközben egyébként folyamatosan szűkült. Bár az 1848. évi III. tc. szerint az ő javaslatára és ellenjegyzésével kellett intézni a kegyelmezési ügyeket, az érsekek, püspökök, prépostok és apátok kinevezését, egy kormánydöntés alapján a kegyelmezési jog az igazságügy-miniszter, a katolikus prelátusok kinevezése pedig a vallás- és közoktatásügyi miniszter javaslatára és ellenjegyzésével (1868-tól Horvátországban mindkét ügycsoportban a horvát bán felterjesztése alapján) történt.

³⁶⁸ A horvát-szlavón-dalmát miniszter feladata az volt, hogy képviselje a társországok érdekeit a magyar kormányban, s ő ellenjegyezte a horvát ügyekben hozott uralkodói döntéseket. Az 1868. évi XXX. tc. (vagyis a horvát-magyar kiegyezési törvény) alapján Horvátországnak saját belügyeiben autonóm kormányzata volt, élén a horvát bánnal, aki viszont a magyar kormánynak volt felelős. A horvát önkormányzat körébe nem eső, de Horvátországot is érintő ügyekben az érintett magyar minisztériumokban külön horvát-szlavón osztályokat szerveztek.

³⁶⁹ 1889. évi XVIII. tc.

első világháború idején változott a struktúra, miután az 1917.: XI. tc. a háború és a békére való átmenet idejére megengedte négy tárca nélküli miniszteri tisztség létrehozását (e minisztereket később a népjóléti, a közlekedési ügyekkel, a választójoggal, valamint az átmeneti gazdaság ügyeivel bízták meg).

A kormány tagjai közül kiemelkedő jelentősége volt a miniszterelnöknek, bár tényleges szerepe személyiségétől, és/vagy politikai súlyától függött elsősorban. Általában az erős miniszterelnökök közé szokták sorolni például Tisza Kálmánt, aki másfél évtizedig volt miniszterelnök, s fegyelmezett frakcióvá szervezte a kormánypárti képviselőket. Talán csak fia, Tisza István volt ilyen hatással a kormánypárti képviselőkre második miniszterelnöksége alatt. Jelentős kormányfőként emlegetik továbbá Wekerle Sándort, de inkább személyes teljesítménye és pénzügyi, illetve igazgatási szakértelme miatt – politikai befolyása változó volt háromszori egybefüggő miniszterelnöksége idején. Néhány miniszterelnök ugyan határozott személyiség volt, politikai támogatottsága azonban változónak, illetve illékonynak bizonyult, mint Lónyay Menyhért vagy Bánffy Dezső esetében. Széll Kálmán viszont épp konszenzusteremtő alkatának eredményeként szerzett jelentős politikai mozgásteret.

A magyar kormányzati rendszerben is adottak voltak a feltételek, hogy az angolhoz hasonló miniszterelnöki típusú kormányzás alakuljon ki. A hagyományos felfogás szerint a miniszterelnök volt az uralkodó legfőbb bizalmasa, tanácsadója, de a valóságban is ő számított a legfontosabb összekötőnek Magyarország és az udvar között, aki részt vett a közös minisztertanács ülésein, és akinek leginkább módja volt az „összmonarchia” politikájának befolyásolására.³⁷⁰ Közjogi és politikai jelentőségét az adta, hogy az uralkodó őt bízta meg a kormány megalakításával, s az általa előterjesztett minisztereket nevezte ki, illetve mentette fel. A miniszterelnök terjesztette fel továbbá a horvát bán, a fiumei kormányzó és a közigazgatási bíróság tagjainak kinevezését. A király a törvényhozással kapcsolatos jogosítványait is a kormányfő javaslatára gyakorolta, aki így tehát kezdeményezhette az Országgyűlés összehívását, elnapolását és feloszlását.³⁷¹ A miniszterelnöktől várták el, hogy egységes politikai irányt határozzon meg, és képviselje az egész kormány politikáját.

³⁷⁰ KISS: *i.m.* 393.; Pölöskei: *i.m.* 27. A miniszterelnök kiemelt helye nem jogi természetű, hanem parlamenti állásából és az uralkodóval való szorosabb bizalmi viszonyából származott. HAENDEL: *i.m.* 194–195.

³⁷¹ Voltak továbbá örökölt, illetve alig vagy egyáltalán nem formalizált hatáskörei is. Így például 1867-ben Andrássy Gyula miniszterelnök helyezte a koronát az uralkodó fejére a nádor nevében, minthogy a nádorválasztást elhalasztották, illetve a nádori tisztség 1867 után a történeti alkotmány holt intézményévé vált. Ez a miniszterelnöki jogkör azonban nem vált konvencióvá, amit az mutat, hogy 1916-ban IV. Károly

Az 1848-as szabályozás az angol és a belga minta alapján nem teremtett hivatali összeférhetetlenséget a miniszteri tisztség és a parlamenti képviselőség között. Sőt a kormánytagság nemcsak hogy összefért a képviselőséggel, hanem gyakorlattá vált, hogy a miniszterek igyekeztek képviselői mandátumot szerezni. Mint említettem, a miniszterek kinevezésének eljárása 1867-ben megváltozott, amennyiben az uralkodó immár nemcsak megerősítette a miniszterelnök által elé terjesztett miniszteri listát, hanem a kormányfő javaslatára a király nevezte ki őket.

Jóllehet a minisztertanács testületi szerv volt, a minisztérium egyes osztályainak élén álló miniszterek a tárcájuk körébe tartozó ügyeket saját belátásuk szerint és önálló elhatározásuk alapján, személyes felelősség terhe mellett intézték.

1848-re visszavezethető – máig élő – közjogi hagyomány volt, hogy formális értelemben csak a miniszternek voltak közhatalmi jogosítványai. Ezek azonban törvényben nem voltak pontosan meghatározva. A miniszterek közti feladat- és hatáskörmegosztásról 1848-ban a nádor, 1867-ben pedig a király elnöklete alatt tartott koronatanácsban határoztak, később azonban egyes törvények konkrét miniszterek jogkörébe utaltak egyes ügyeket, míg egyéb hatásköreikre – közvetve – a költségvetési törvényekből lehetett következtetni.³⁷²

Közmegegyezés volt abban, hogy a miniszterek kötelesek végrehajtani a király rendelkezéseit, amely köteleességük alól csak lemondással mentesülhetnek.³⁷³ Néhány korabeli közjogász szerint a miniszterek valójában 1848 után is csupán a király tanácsadói voltak, önálló jogkörükben pedig a király helyetteseiként jártak el. Ezért minden olyan esetben, amikor a törvény egy minisztériumot önálló hatáskörrel ruházott fel, a király kötelező utasítást adhat a miniszternek.³⁷⁴ Így a miniszterek hatáskörének megállapítása is a király jogköre volt, ennél fogva az 1867. március 17-i koronatanács, melyen elosztották a

koronázása kapcsán vita támadt arról, hogy ki tegye fel a koronát az új király fejére. Tisza István miniszterelnök az 1867-es precedenst akarta szokássá emelni, az ellenzék azonban úgy érvelt, hogy a nádori tisztség betöltetlensége miatt ez a rangban utána következő zászlósúr, vagyis az országbíró feladata, sőt inkább „nádorhelyettest” választott volna, csak hogy ne a népszerűtlen Tisza koronázzon. Végül a képviselőház többségi döntése alapján mégis a miniszterelnök segédkezett a koronázási aktusban. GRATZ: *Második kötet*, 346. Megjegyzem, egyes közjogászok már ezt megelőzően szokásnak minősítették a miniszterelnök ilyen közreműködését. HEIMAN Jenő: *A ministerek közjogi állása és felelőssége Magyarországon*. Kilián Frigyes utóda Magyar Kir. Egyetemi Könyvkereskedő, Budapest, 1906. 31.

³⁷² Ebből következően az egyes miniszterek hatáskörének változásai is ezen az úton kerültek rögzítésre, vagyis az adott feladatra rendelkezésre álló előirányzatok áthelyezésével egy másik tárca költségvetési fejezetébe. Így például 1908-ban a színművészeti kiadások a belügyminisztérium költségvetéséből a vallás- és közoktatásügyi minisztérium fejezetébe kerültek át, vagyis a színházak felügyeleti joga is átvándorolt oda.

³⁷³ BALOGH Arthur: *A magyar államjog alaptanai*, 283.

³⁷⁴ BALOGH: *A magyar államjog alaptanai*, 280.; Polner: *A végrehajtó hatalom a magyar közjogban*, 88–92.

legfontosabb feladatokat a tárcák között, csupán ennek megnyilvánulása volt. Mások ezzel szemben azt állították, hogy a kormány és a miniszterek nem egyszerű végrehajtói a királyi akaratnak, még abban az esetben sem, amikor a király valamely aktusát hajtják végre. Ezt az is mutatja, hogy felelősek azokért az aktusokért, amelyeket ellenjegyeznek. A felelősség intézménye ugyanis azt feltételezi, hogy a miniszter nem felsőbb parancsra, hanem saját belátásából ellenjegyezte az uralkodói aktust, és felelősséget vállalt érte. A felelősség ezért az egyes minisztereket önállóvá teszi a királytól.³⁷⁵ Ezt a felfogást erősítette az is, hogy a gyakorlat szerint egy miniszter egy másik tárca vezetésével is megbízható volt, sőt – a horvát-szlavón-dalmát tárca nélküli miniszter, illetve a király személye körüli miniszter kivételével – helyettesíthették is egymást. Csak azt tartották összeférhetetlennek, hogy a magyar kormány tagja egyben közös miniszter is legyen, mert az sértette volna a magyar minisztérium függetlenségének elvét, az 1867.: XII. tc. pedig kifejezetten is kimondta, hogy a közös miniszterek nem avatkozhatnak a magyar, illetve a Lajtán túli országok és tartományok belügyeibe.

A lényeg ebben a tekintetben megint csak nem a miniszteri jogállás formális értelmezése, hanem tényleges önállósága az uralkodói akaratától. Formailag ugyanis még az angol miniszterek is az uralkodó tanácsadói voltak, ráadásul sokkal kiszolgáltatottabb helyzetben, mint magyar társaik, hiszen közjogi értelemben nem is léteztek, ahogy korábban már láttuk. A parlamentáris kormányzással természetesen nagyobb összhangban állt az önálló miniszteri hatáskörök koncepciója, mert az akadályt lehetett a közvetlen uralkodói utasításoknak – ám bármilyen alapon illették is a minisztereket egyes jogköreik, a királynak minden alkotmányos illetve parlamentáris rendszerben megvolt a formális joga, hogy kiválassza minisztereit, vagyis azok működése az uralkodó bizalmához volt kötve.

A kormány működése megfelelt a parlamentarizmus követelményeinek, illetve a korabeli parlamentáris államokban megszokott elveknek. A kormány testületi szerv volt, mely a minisztertanácsban hozta döntéseit, amit koronatanácsnak neveztek, ha azon az uralkodó elnökölt.^{376, 377} A minisztertanácsi ülések kevésbé, illetve szinte egyáltalán nem voltak formalizáltak; a kormányüléseket a miniszterelnök hívta össze, akkor és olyan ügyekben,

³⁷⁵ FERDINANDY: *Magyarország közjoga (Alkotmányjog)*, 696.

³⁷⁶ MOLNÁR: *i.m.* 653.

³⁷⁷ Ferenc József különösen a kiegyezés első harmadában tartott gyakrabban koronatanácsot, az 1880-as évek elejétől viszont egyre ritkábban. Időnként azonban, például amikor a két ország között nehézségek merültek fel a gazdasági kiegyezéssel kapcsolatban, később is igyekezett közvetíteni. KOZÁRI: *Tisza Kálmán és kormányzati rendszere*, 468.

amelyekben jónak látta.³⁷⁸ Az ülésekről kezdettől fogva vezettek jegyzőkönyveket, amelyeket aláírásra felterjesztettek az uralkodóhoz is, ami az előszentesítési jogból következett. A kormányülések vitái egyébként nem voltak nyilvánosak, egyes időszakokban a kormánypárti Pesti Napló hozta nyilvánosságra a napirenden lévő kormányintézkedéseket, illetve a minisztertanács fontosabb döntéseit (a korszakban a hivatalos lap a Budapesti Közlöny volt).

A kormány – testületi szerv lévén, s mert önálló hatásköre, mint láttuk, elsősorban a minisztereknek volt – szavazattöbbséggel hozta határozatait. Ennek közjogi jellegét illetően azonban nem volt konszenzus. Egyesek – jogdogmatikai alapon – még a szavazás lehetőségét is megkérdőjelezték,³⁷⁹ míg mások – a parlamentarizmusra hivatkozva – azt állították, hogy a miniszterelnököt a minisztertanácsban nem lehet leszavazni.³⁸⁰

A minisztertanács kollegiális alapon működött, a miniszterek között érvényesült a politikai szolidaritás elve. E szerint a minisztertanács minden tagja egységesen képviselte a kormány politikáját, amely kötelezettsége alól csak lemondásával szabadulhatott.^{381, 382} A dualizmus kora persze elég hosszú volt ahhoz, hogy a miniszterek közötti belső, sőt a nyilvánosság számára is ismertté vált konfliktusok, politikai ellentétek is előforduljanak, ám ezek inkább csak a főszabályt erősítő kivételek voltak.³⁸³ Ilyen esetekben ugyanis viszonylag rövid idő alatt, rendszerint az érintett miniszter távozásával rendeződött a konfliktus,³⁸⁴ míg a kormány tagjai közötti jelentősebb ellentét az egész kormány távozásához vezetett. Így 1872 decemberében Lónyay Menyhért azért volt kénytelen lemondani, mert szembekerült minisztereinek többségével, 1875-ben pedig Bittó István azért bukott meg, mert adóemelési

³⁷⁸ PÖLÖSKEI: *i.m.* 22.

³⁷⁹ Polner Ödön álláspontja szerint, mivel önálló hatásköre csak az egyes minisztereknek van, nem pedig a minisztertanácsnak, a kormány határozatai nem mások, mint a miniszterek összességének közös megegyezései, ezért nem hozhatók meg szótöbbséggel. POLNER: *A végrehajtó hatalom a magyar közjogban*, 91.

³⁸⁰ Igaz, ez csupán a miniszterelnök jogállásának gyakorlati következménye, hiszen ha leszavaznák, elbocsáthatná az ellenszegülőket, vagy pedig lemondana, amivel széttöbbantaná az egész kormányt. HAENDEL: *i.m.* 202–203.

³⁸¹ HEIMAN: *i.m.* 28.; FALUHELYI: *i.m.* 226. FERDINANDY: *Magyarország közjoga (Alkotmányjog)*, 699.

³⁸² Ez a gyakorlatban is érvényesült, jöllehet viszonylag ritkán került rá sor, mint például Széll Kálmán kiválásakor, amikor a pénzügyminiszter azért mondott le, mert féltette a pénzügyi stabilizáció eredményeit a Bosznia okkupációjával együtt járó, várható pénzügyi következményektől.

³⁸³ Így például gróf Apponyi Albert, az Esterházy-kormány vallás- és közoktatásügyi minisztere már a kormány programjának vitájában jelezte, hogy „politikai elveinek teljes integritásával” lépett be a kormányba, és közgazdasági kérdésekben fenntartja „akciószabadságát”. KN, 1917. június 21.

³⁸⁴ Mint például 1886-ban, amikor Szapáry Gyula pénzügyminiszter a kormányon belüli költségvetési viták miatt az uralkodónál protestált. KOZÁRI: *Tisza Kálmán és kormányzati rendszere*, 452–453.

javaslata miatt saját pártja megvonta tőle a bizalmat, mint ahogy a Szapáry-kormány 1892. novemberi bukásának is a belső szolidaritás megbomlása volt az oka.

Végül az is megfelelt a parlamentáris kormányzás jellemzőinek, hogy a minisztertanács ülései titkosak voltak, vagyis a kormányon belüli vitákat nem hozták nyilvánosságra (sőt a dualizmus első évtizedeiben sokszor még a napirend, vagy a kormánydöntések sem kerültek közlésre).

A dualizmus idején a koalíciós kormányzást ellentétesnek, vagy legalábbis nehezen összeegyeztethetőnek tartották a parlamentarizmus elveivel. Ilyen formációt a közjog sem ismert. Általában úgy gondolták, hogy a koalíció nem képviselhetett egységes akaratot, „lényege a belső ellentmondás s mint ilyen: merőben antiparlamentáris, mert a parlamentáris kormányzat akarati szolidaritást tételez föl”,³⁸⁵ s a miniszterek közötti politikai szolidaritás hiányában a különböző kormányon belüli irányzatok kioltják egymást.³⁸⁶

Ezen a széles körben osztott véleményen aligha változtattak az 1906-ban a korábbi ellenzék pártjaiból létrejött koalíciós kormány működésének tapasztalatai. Korábban a koalíció – igaz, akkor még kisebbségben – csak mint pártszövetség merült fel, illetve alakult meg (például közös vezetőség, ún. vezérő bizottság létrehozásával), először pedig 1904 januárjában vetődött fel a képviselőházban a koalíciós kormány gondolata.³⁸⁷ A koalíció részben addig egymással szemben álló – azaz függetlenségpárti illetve 67-es alapokon álló – pártokból, illetve politikusokból jött létre, ám az 1905., és az 1906. évi választásokon mégis többséget szerzett.

Ugyancsak politikai kategória volt a kisebbségi, illetve az ún. „imparlamentáris” kormány. Bár minden imparlamentáris kormány értelemszerűen kisebbségi kormány is volt, fordítva ez már nem igaz: nem minden kisebbségi kormányt tekintettek imparlamentárisnak, mely utóbbi alatt parlamenten kívüli, vagyis parlamenti támogatással nem rendelkező kormányokat értettek. Legfőbb példája az 1905-ben kinevezett Fejérváry-féle darabontkormány volt, amit sokan alkotmányellenes képződménynek tartottak. Ezzel szemben a kisebbségi kormányzás

³⁸⁵ Deák Albert: *A parlamenti kormányrendszer Magyarországon*, 118. A szerző gondolatmenete gyakorlatilag odáig is eljut, hogy az ellenzék kormányra kerülése, azaz a parlamenti váltógazdálkodás önmagában ellentétes a parlamentáris kormányzás elvével, ha az pártszövetség, illetve koalíciós kormány által történik.

³⁸⁶ KUNCZ Ignác: *A nemzetállam tankönyve*. Stein János M. Kir. Egyetemi Könyvkereskedése, Kolozsvár, 1902. 30. Vö. HAENDEL: *i.m.* 156., 189–191.

³⁸⁷ DOLMÁNYOS: *i.m.* 291.

azt jelentette, hogy a kormánynak van ugyan parlamenti támogatása, ám csak a képviselőház kisebbségének bizalmát élvezi. Ilyen volt a 1917-ben létrejött Esterházy-, majd az 1918-ban megalakult Wekerle-kormány, amelyek átmeneti működését a többség nem akadályozta meg, holott elvileg megtehetette volna. A dualizmus korszakának nagy részében – kb. 9/10-ében – azonban a Deák-párt, a Szabadelvű Párt és a Nemzeti Munkapárt egypárti többségi kormányai voltak hatalmon, s kisebbségi kormányzásra jellemzően csak kivételesen, átmenetileg, olyan zűrés időszakban kerülhetett sor, amikor a kormányt alkotó kisebbséggel szembeni többség sem tudott (vagy akart) kormányt létrehozni. A kisebbségi kormányzás kivételes jellegét mutatja például, hogy Esterházy Móric gróf kormányalakításakor 1917-ben Tisza István kijelentette, hogy pártja a háború alatt el fog tekinteni a többségi követelménytől, mert – úgymond – az országot súlyos helyzetében nem lehet kitenni egy választásnak,³⁸⁸ amikor pedig 1917 nyarán lemondott, az új miniszterelnök, Wekerle Sándor csak minimális személyi változást hajtott végre az addigi miniszterek között, és új kormányprogramot sem hirdetett.

Sajátos, szokásjogi alapon létesült intézmény volt néhány alkalommal az ügyvezető kormány. Ezt tulajdonképpen a szükség hozta, ha a kormány lemondását követően nem sikerült viszonylag gyorsan új kormányt létrehozni. A századforduló után többször is működött ilyen kormány, a leghosszabb ideig Tisza István állt ügyvezető kormány élén 1905-ben.

Az első világháború kitörése, illetve az abban való magyar részvétel ugyancsak a kormány egy különleges változatának kialakulásához, háborús kormányok működéséhez vezetett. Már 1912-ben törvényt fogadott el az Országgyűlés a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről, amelyek „háború idején, sőt ha szükséges, már a háború fenyegető veszélyének okából elrendelt katonai előkészületek esetében is” kivételes hatalmat biztosítottak a kormány számára, beleértve széles hatáskörrel rendelkező kormánybiztosok kinevezését, a csendőrség városokban való bevetését, az esküdtbíráskodás felfüggesztését, vagy a cenzúra és a szervezkedés jogának korlátozását.³⁸⁹ 1914-ben korlátozták az esküdtbíráskodás körét, a sajtó- és a gyülekezési szabadságot, 1915-ben pedig kiterjesztették a kormánynak a háborúban biztosított rendkívüli felhatalmazását, meghosszabbították az 1910-ben megválasztott Országgyűlés mandátumát és több más a hadiállapottal összefüggő törvényt fogadtak el, amelyek egyebek mellett a gazdasági életet is militarizálták.

³⁸⁸ GRATZ: *i.m. Második kötet*, 352. Valójában inkább arról volt szó, hogy a pártok tartottak az 1913. évi reform által kiterjesztett választójog politikai hatásaitól, ezért inkább a még 1910-ben megválasztott képviselőház megbízatását hosszabbították meg.

³⁸⁹ 1912.: LXIII. tc.

Mindez nyilvánvalóan nem kedvezett a parlamentáris kormányzás kifejlődésének, sőt e rendkívüli intézkedések mind jogi, mind politikai értelemben korlátozták az alkotmányos kormányzást. Apponyi Albert már 1912. novemberében, a kivételes hatalomról szóló törvény elfogadásáról úgy nyilatkozott, hogy az „alkotmányunk végpusztulását, nemzeti létünk végveszedelmét” jelenti,³⁹⁰ igaz, a háború kitörése bizonyos mértékig összeforrasztotta a parlamenti pártokat és politikusokat. 1915 tavaszán például, amikor a magyar csapatok helyzete válságosra fordult az olasz fronton, az ellenzék vezetői „koncentrációs kormány” létrehozását javasolták Tisza István miniszterelnöknek, amelyben az ellenzék is részt vett volna (feltéve, ha nem Tisza a miniszterelnök),³⁹¹ később pedig, 1917-ben, lemondása után épp Tisza volt az, aki bejelentette, hogy pártja nem fogja érvényesíteni a többségi elvet az Esterházy Móric vezette kisebbségi kormánnyal szemben.

Mindez azonban már a dualizmus alatti kormányzás végjátéka volt, amely egyre kevésbé felelt meg akár csak a parlamentarizmus látszanának is.

5. A kormány megalakítása és összetétele

A XIX. századi, valamint a XX. század eleji európai parlamentáris rendszerekben mindenhol az államfő nevezte ki és mentette fel a kormány tagjait. Amíg a miniszteri tisztség elnyeréséhez feltétlenül szükséges volt az államfő aktusa, a hivatal megszűnéséhez már nem, amennyiben a miniszter – akár egymaga, akár az egész kormánnyal együtt – lemondhatott tisztségéről, vagy a parlament által kötelezhető volt a lemondásra. A közjogi formalizmus ugyan egyes esetekben még erre is kiterjedt, a lemondás államfői elfogadásának képében. A parlamentáris kormányzatú országokban azonban a lényeg nem ez volt. A parlamentarizmus történetében az államfő ugyan fokozatosan, de biztosan veszítette el befolyását a kormány megalakítására és összetételére. A dualizmus idején a hazai parlamentarizmus mellett kiállók visszatérő érve, vagyis hogy még Angliában is az uralkodó nevezi ki a minisztereket, ezért éppoly félrevezető volt, mintha arra hivatkoztak volna – formálisan ugyancsak helyesen –, hogy az angol alkotmány nem ismeri a kabinettanács (vagyis a kormány) intézményét.

³⁹⁰ KN, 1912. november 30.

³⁹¹ GRATZ: *i.m. Második kötet*, 315–316.

Magyarországon mégis ez lett az uralkodói befolyás igazolásának alapja: a közjogi formalizmus vált politikai igazolássá, miközben az európai parlamentáris rendszerek csupán a hagyomány vagy a legitimáció érdekében hagyták meg az államfő e tradicionális jogait. Magyarországon azonban e jogosítványok szükség esetén az uralkodói befolyás megőrzésének valódi garanciájává váltak. A királynak „föltétlen joga”, hogy minisztereit szabadon válassza ki, ám ezt legfeljebb „némileg korlátozza azon parlamenti praxis”, mely szerint az államfő mindig a létező pártok valamelyikéből választja ki a minisztereit. Ez azonban nem foglalja magában azt a kötelezettséget, hogy a többségben lévő pártból válassza ki őket; hogy mégis rendszerint a többségből választja ki, annak csupán célszerűségi okai vannak.³⁹² Bár a király a végrehajtó hatalmat az 1867-es konstrukció szerint is a független magyar minisztériumon keresztül gyakorolta, ezt a dualizmus idején úgy értelmezték, hogy a miniszterek a király meghatalmazottai, ezért csak az lehet miniszter, aki bírja a király bizalmát: „e tekintetben nem tűr tehát a királyi akarat megszorítást”.³⁹³ Deák Albert szerint a parlamentáris fejedelmek általánosan elismert joga miniszterek személyének kiválasztása, s hogy azok kinevezése és elbocsátása tetszésüktől függ.³⁹⁴ „A király miniszterei, illetőleg a bán kinevezésénél nincs kötve a magyar, illetőleg a horvát országgyűlésen uralkodó pártviszonyok által olyképp, hogy a kinevezendőt a parlamenti többség kebeléből, illetve az uralkodó párthoz tartozókból volna köteles választani.”³⁹⁵ Hasonló volt az uralkodó értelmezés a miniszterelnök és a miniszterek felmentését illetően is.³⁹⁶ Persze, ha ezt a viszonyt így fogták fel, akkor mindjárt tényleges jelentőségre tett szert, hogy a kiegyezési törvények sem tartalmaztak megszorítást ebben a tekintetben. A korabeli politikai írók és közjogászok némelyike azonban ezzel szemben azt hangsúlyozta, hogy a parlamentarizmus logikájából adódóan a király korlátlan kinevezési és felmentési jogát a gyakorlatban korlátozza a parlamenti többség akarata, mely lemondásra készítheti azt a kormányt, amely iránt nem viseltetik bizalommal.³⁹⁷ A kormánynak tehát egyszerre kell bírnia az Országgyűlés, valamint az uralkodó bizalmát, hiszen csak így lehet képes közvetíteni közöttük.

³⁹² HORVÁTH: *i.m.* 372.

³⁹³ HEIMAN: *i.m.* 21., 25.

³⁹⁴ DEÁK Albert: *A parlamenti kormányrendszer Magyarországon.* 8.

³⁹⁵ KMETY: *i.m.* 394.

³⁹⁶ Heiman Jenő szerint az uralkodó felmentheti a kormányt, ha megszűnik a bizalma, „mely intézkedést senki előtt indokolni nem tartozik s mely elhatározás kritika tárgyát sem képezheti”. HEIMAN: *i.m.* 29.

³⁹⁷ HORVÁTH: *i.m.* 372.; HAENDEL: *i.m.* 178.

Azok, akik szerint a valóságban az uralkodó kizárólagos jogát minisztereinek megválasztására korlátozta a mindenkori képviselőházi többség, a gyakorlatra, illetve az annak alapján kialakuló alkotmányos konvencióra hivatkoztak, s rendszerint arra utaltak, hogy Ferenc József minden esetben, vagy majdnem mindig a parlamenti többségből nevezte ki a miniszterelnököt. Ennek alapján úgy gondolják, hogy mivel Magyarországon érvényesült a többségi elv, ezért kormányzati rendszerének parlamentáris jellege sem vitatható.

Ferenc József (illetve 1916 és 1918 között IV. Károly) általában valóban olyan miniszterelnököket nevezett ki, akiknek többsége volt a képviselőházban. Amikor azonban az uralkodó kinevezési gyakorlatát a parlamentarizmus érvényesülése kapcsán vizsgáljuk, szükséges árnyalni ezt a képet. Önmagában a többségi elv érvényesülése szükséges, de nem elégséges feltétele volt a korabeli kormányzás parlamentáris jellegének. A korszak szinte valamennyi alkotmányos monarchiájában is kimutatható volt ugyanis, hogy a király kormányának majoritása van az alsóházban (s általában még inkább a felsőházban), ám ettől még nem váltak parlamentáris királyságokká. Bismarcknak például hosszú, csaknem harminc évig tartó porosz, illetve közel két évtizedes birodalmi kancellári hivatala idején majdnem végig alsóházi többsége volt, mégsem állítható, hogy Németország kormányzati rendszere parlamentáris lett volna. Sőt ilyenek kellene minősítenünk azokat az abszolutista-félabzolutista monarchiákat is, amelyekben az uralkodók teljes kontrollt gyakoroltak a közjogilag is gyenge törvényhozás, s így annak többsége fölött.

A dualizmus kori többségi kormányzás egyik problémája Magyarországon 1867 és 1918 között az volt, hogy előbb a Deák-párt, majd a Szabadelvű Párt által megtestesített kormánypárti többség alkotmányos úton nem tűnt megbuktathatónak. Ez legkésőbb a kiegyezést követő második országgyűlési választásokkal világossá vált mindenki számára, s az akkori ellenzék fő erejét alkotó Balközép párt vezetői számára is kiderült, hogy választások útján nem kerülhetnek kormányra.³⁹⁸ A magyar politikai rendszert egészen 1905-ig egy olyan hegemon pártstruktúra jellemezte, amelynek keretei között csak a kormánypárt szerezhette a többséget.³⁹⁹ Márpedig alapvetően leértékelődik a kormánypárt pusztá majoritásának

³⁹⁸ M. KONDOR Viktória: *Az 1875-ös pártfűzió*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1959. 102.

³⁹⁹ SZABÓ Dániel: *i.m.* 130.

jelentősége olyan viszonyok között, amikor a parlamenti többség idomul a királyi akarathoz, és nem fordítva.⁴⁰⁰

A többségi elv érvényesülésének jelentőségét az is megkérdőjelezi, hogy a kormányok létrehozásakor a király többnyire nem automatikusan a kormánypárti többség vezérét nevezte ki miniszterelnöknek, hanem a kétségtelenül többséggel bíró, ám gyakran frakciókra tagolódó többség olyan tagját, aki iránt személyes bizalma volt, s több alkalommal is az általa kinevezett személy köré sorakozott fel a többség. A miniszterelnök kinevezésére irányuló uralkodói prerogátiva gyakorlásának logikája ezért épp a fordítottja volt annak, mint ami az európai parlamentáris államokban megszokott volt, hiszen talán csak a két Tisza kivételével a király nem a többség vezérét nevezte ki miniszterelnöknek, hanem az lett kormányfőként a kormánypárti többség vezetője, akit az uralkodó kiválasztott. Ezt mutatja egyébként az is, hogy az új kormányok megalakulása általában nem a választási eredményekhez kötődött (igaz, mivel a dualizmus korában tartott 13 parlamenti választáson egyetlen kivétellel mindig a korábbi kormánypárt győzött, ennek nem is kellett feltétlenül másként történnie).

Ennél is nagyobb fogyatékosága volt a többségi elv dualizmus kori érvényesülésének, hogy a miniszterelnöki, s ezen keresztül a miniszteri tisztség betöltésénél a többséghez tartozásnál, vagyis a parlamenti támogatottságnál is erősebb szempont volt az 1867-es közjogi alapok, s ezek között is az uralkodó személyes kormányzásának körébe utalt felségjogok elfogadása, illetve védelme – akár a többséggel szemben is. Valójában csak azok nyerhették el az uralkodó bizalmát, akik fenntartások nélkül elfogadták a közös Monarchiát, ragaszkodtak a dualizmus kialakult rendszeréhez, a közös ügyek változatlan rendjéhez, s nem kérdőjelezték meg a széles körű uralkodói felségjogokat, főleg a legfőbb hadúri jogokat.⁴⁰¹ Ez mindvégig érvényesült, azaz nemcsak a dualizmus megszilárdulásának idején, hanem később, válságának periódusában, illetve az új századelőn is.⁴⁰² Bármilyen következett is a parlamentarizmus elvéből vagy logikájából, ezek fontosabb szempontjai voltak a királyi prerogátiva gyakorlásának, s az uralkodó a dualizmus egész korszaka alatt képes is volt érvényt szerezni e megfontolásoknak. Ezt az sem ellensúlyozta, hogy időnként olyan kormányfőket nevezett ki, akiket esetleg személyesen kevésbé kedvelt, vagy esetleg egyáltalán nem szívelt, amint azt az ellenzéki

⁴⁰⁰ LÁNYI Bertalan: *A Fejérváry-kormány kormányzatpolitikai és alkotmányjogi megvilágításban*. Benkő Gyula Cs. és Kir. Udvari Könyvkereskedése, Budapest, 1909. 308.

⁴⁰¹ PÖLÖSKEI: *i.m.* 25.

⁴⁰² VERMES: *i.m.* 154.

múltú Tisza Kálmán, az egyébként is népszerűtlen és agresszív Bánffy Dezső, vagy a koalícióhoz csatlakozott Wekerle Sándor esetén emlegetni szokták.

A dualizmus kori magyar kormányzati rendszer többségi elvű működésének egy további problémája, hogy az nem érvényesült mindig. A legismertebb ellenpélda a parlamenti támogatás nélküli Fejérváry-kormány kinevezése 1905-ben, miután az ellenzék megnyerte a választásokat, de nem volt többségi parlamenti támogatottsága az 1910 januárjában kinevezett Khuen-Héderváry Károlynak sem (sőt állítólag egyetlen támogatója sem volt a képviselőházban), míg IV. Károly 1917-ben Esterházy Móric grófot, majd az alkotmánypárti Wekerle Sándort nevezte ki miniszterelnöknek, jóllehet egyiküknek sem volt többségi parlamenti támogatása. Ráadásul Ferenc József néhány más alkalommal is adott kormányalakítási megbízást olyan politikusoknak (1894 után például háromszor is Khuen-Hédervárynak, 1909-ben Lukács Lászlónak), akikről jól tudta, hogy nem élveznek komoly parlamenti támogatást, s csak az illetők tartózkodásán múlt, hogy nem nevezte ki őket miniszterelnökké.

Különösen az 1905. évi kormányzati válság jelentett súlyos csapást a magyar parlamentarizmus nimbuszára, még akkor is, ha ezt sokan és sokszor csak egyszeri, kivételes esetnek tekintették, amely tulajdonképpen erősítette a parlamentáris kormányzás fő szabályát. Gyakran visszatérő érvelésük szerint ún. imparlamentáris (parlamenten kívüli, vagy többségi parlamenti támogatással nem rendelkező) kormány kinevezése még a parlamentarizmus ősházájában, Angliában is előfordult.⁴⁰³

Csak hogy az 1905–1906. évi kormányválságnak egy ezzel ellentétes magyarázata is van, amennyiben az éppen azt példázta, hogy a többségi elv csak addig maradhatott fenn, amíg nem került ellentétbe a Monarchia változatlan formában való fenntartásának érdekével, hiszen az egyetlen olyan esetben, amikor egyáltalán előfordulhatott, hogy az ellenzék választások útján többséget szerezzen, azt bizonyította be, hogy a kormányzás szempontjából a többségi elv nem abszolút érvényű, azaz önmagában nem elegendő a kormányzáshoz. Ahhoz egyéb feltételekre is szükség volt – olyanokra, amelyek a parlamentáris kormányzatú országok

⁴⁰³ Pesti Sándor például Khuen-Héderváry 1910. januári kinevezését Pitt korábban már említett 1783-as kinevezéséhez hasonlítja, mivel Pittnek akkoriban szintén nem volt többsége az angol alsóházban, ennek ellenére hivatalban maradt, s egy sikeres választás eredményeként kormányon maradhatott, épp, ahogy az Khuen-Héderváryval történt. Lásd PESTI: *i.m.* 29. A párhuzam azonban félrevezető, mert Angliában 1782 és 1918 között valódi parlamenti váltógazdaság folyt, amelynek viszonyai között – a parlamentáris kormányzás „gyermekkorában” – valóban kivételes eset volt, hogy többségi támogatással nem rendelkező politikust neveztek ki miniszterelnökké, míg Magyarországon az egyetlen kormányváltás után ez a kivétel csupán a hagyományos kormányzó erők hatalomba való visszaemelésének az eszköze volt.

gyakorlatában nem voltak ismertek. Hiszen a koalíció kormányra jutásához nem volt elég, hogy az 1905. januári választásokon abszolút többséget szerzett: az uralkodó inkább parlamenti támogatással egyáltalán nem rendelkező kormányt nevezett ki, inkább elnapolta a képviselőház ülését, inkább erőszakkal feloszlatta az Országgyűlést, s inkább új választásokat írt ki, mint hogy kinevezzen egy olyan kormányt, amelynek politikai programja olyan közjogi változásokra irányult, amelyekkel ő maga nem értett egyet, illetve amelyek a fentebb említett szempontoknak nem feleltek meg.⁴⁰⁴ Vagy másként: a koalícióba tömörült pártoknak két választást kellett megnyerniük, s közös programjukról lényegében teljes egészében le kellett mondaniuk ahhoz, hogy egy az 1867-es közjogi alapon álló, volt kormánypárti miniszterelnök vezetése alatt kormányt alakíthasson.⁴⁰⁵

Ferenc József – a várható heves reakciók miatt – külön leiratban igyekezett megindokolni, hogy miért nem a többségre jutott ellenzék kapott kormányalakítási megbízást. Ez a dokumentum jól szemlélteti a király hegemon szerepének érvényesülését a parlamenti többséggel való konfliktus esetén. Az uralkodó ugyanis ezt a lépését azzal indokolta, hogy a többségi pártok nem terjesztettek elé olyan programot, amelynek alapján nyugodtan rájuk bízhatta volna a kormányzást, ezért átmenetileg olyan kormányt nevez ki, amelynek feladata, hogy megteremtse a többségi program és kormány létrejöttének feltételeit. Valójában azonban csak arról volt szó, hogy nem értett egyet a koalíció programjával, s jelezte, hogy nem is hajlandó a parlamenti többséget alkotó pártokból létrehozott kormányt kinevezni mindaddig, amíg azok nem adják fel politikai céljaikat.

A többségi elv így valójában csak a többségi elv megcsúfolása árán érvényesülhetett, egy olyan politikai paktum elfogadásával, amely a választásokon győztes pártok programjának teljes feladását jelentette.⁴⁰⁶ Ezért hát nagyon furcsa a koalíció 1906. áprilisi kormányra jutásában a parlamentarizmus egyik bizonyítékát, vagy megnyilvánulási formáját látni.

⁴⁰⁴ Sőt az alkotmány felfüggesztésének terve is felmerült, amikor Kristóffy József 1905. novemberében kivételes és ideiglenes királyi intézkedésekre, így az Országgyűlés – utóbb bekövetkezett – feloszlására, ennek következményeként törvény nélküli adóbehajtásra és újoncozásra, a megyei és városi önkormányzat felfüggesztésére s ezzel együtt a közigazgatás királyi biztosok általi irányítására, a sajtótörvény hatályon kívül helyezésére és a bírói függetlenség felfüggesztésére tett javaslatot. GRATZ: *i.m. Második kötet*, 106.

⁴⁰⁵ A koalíció kormányra jutása csak úgy volt lehetséges, hogy „meghódolt az előtt az álláspont előtt, amelyet oly hosszú időig ostromolt és elfogadta a király által megszabott kormányzati irányt”. LÁNYI: *i.m.* 307.

⁴⁰⁶ „[A]z 1906 áprilisi paktum, amely az alkotmányos küzdelmeknek véget vetett, egyértelmű [*egyenlő* – Sz.Z.] volt a magyar ellenzéki – most már többségi – pártoknak kapitulációjával”. GRATZ: *Második kötet*, 118.

Végül azt is figyelembe kell vennünk, hogy az uralkodói prerogátiva nemcsak a miniszterek kinevezésére, hanem felmentésére is kiterjedt, ami szintén közvetlenül érintette a parlamenti többségi viszonyokat. A parlamentáris elvek érvényesülése a kormányok bukásával kapcsolatban még kevésbé volt egyértelmű, még ha formailag a kormány megbízatása mindig a miniszterelnök lemondásával (illetve annak elfogadásával) szűnt is meg. A dualizmus kormányainak csaknem egyharmada azért bukott meg, mert a miniszterelnök elvesztette az uralkodó bizalmát, illetve konfliktusba került vele, jóllehet személyesen ő, illetve pártja parlamenti többséget élvezett. Tisza Kálmán 1877-ben azért mondott le, mert az uralkodó nem hagyta jóvá az önálló magyar bankról való tárgyalási terveit az osztrák kormánnyal, de 1890-as – végleges – bukásának is alapvetően az volt az oka, hogy elvesztette az uralkodó bizalmát, mert a véderőtörvényt nem tudta keresztülvinni a képviselőházon az eredeti formában. Bár Szapáry Gyula grófnak 1892-ben saját kormányának többségével támadt ellentéte a kötelező polgári házasság ügyében, a parlamentarizmus logikája szerint az ellenszegülő minisztereket felmentethette volna a királlyal – feltéve, ha az nem a vele szemben állókat támogatta volna. Wekerle Sándor 1894-ben azért kényszerült lemondásra, mert egyházpolitikai reformjai miatt elvesztette a király bizalmát, aki megtagadta, hogy a kötelező polgári házasságot ellenző főrendiház többségi támogatásának megszerzése érdekében 20-25 új tagot nevezzen ki a második kamarába. Wekerle újbóli kinevezését követően ugyancsak a király szükséges bizalmának hiányával indokolta távozását. Harmadik miniszterelnöki megbízásáról 1909. április 25-én azért mondott le, mert a király elutasította a független magyar bank és a kompromisszumos bankkartell javaslatát. Khuen-Héderváry Károly miniszterelnök 1912. március 7-én nyújtotta be lemondását, mert az uralkodó nem fogadta el ún. rezolúciós javaslatát a király póttartalékos-behívási jogának korlátozásáról, cserébe azért, hogy az Országgyűlés elfogadja a véderőtörvényt. Tisza Istvánnak azért kellett lemondania, mert az általános választójog kérdésében szembekerült IV. Károllyal, s jóllehet ez a kérdés tisztán magyar kormányzati ügy volt, az uralkodói akarat ezúttal is erősebbnek bizonyult. Végül Wekerle Sándor utolsó kormányfői ciklusában 1918 szeptemberében a horvát bán lemondása körül a királlyal kialakult konfliktusa miatt kérte felmentését.

Ezekben az esetekben a király mindig többségi kormányt buktatott meg annak politikája miatt. Bár hasonló eseményekre alighanem valamennyi XIX. század végi, XX. század eleji parlamentáris államban volt példa, bizonyos, hogy máshol csak kivételesen kerülhetett rá sor.

Ezzel szemben néhány szerző szerint a dualizmus kormányainak kinevezése során a gyakorlatban is érvényesült az az alkotmányos követelmény, hogy a miniszterelnöknek egyszerre kellett bírnia a korona és a törvényhozás bizalmát, s hogy tartósan nem maradhatott sokáig hivatalban, aki nem bírta a király bizalmát. E felfogás szerint a kormányalakítás eljárása valójában az uralkodó és a parlamenti többség közötti alkufolyamat volt, mely egyedül az 1905–1906. évi válság alatt akadt meg, amikor a király nem volt hajlandó a választásokon győztes koalíció politikusai közül miniszterelnököt kinevezni.⁴⁰⁷ Kétségtelen, hogy a dualizmus kori kormányok megalakulása egy-két nyíltan parlamenten kívüli kormány kinevezésétől eltekintve nem az uralkodó diktátuma volt, hanem a parlamenti többségi viszonyok figyelembe vételével hozott, lehetőleg konfliktuskerülő személyi választáson alapult. Ezt jól mutatják Ferenc József olyan személyi döntései, amelyeket néhány esetben saját szimpátiái ellenére is meghozott, s amelyek bizonyos értelemben a képviselőházi többség győzelmeit is jelenthették az uralkodó aktuális szándékaival szemben.

Így közismert, hogy az uralkodó neheztelt Wekerle Sándorra, mert úgy vélte, hogy kormánya az egyházpolitikai reformok ügyében túlmént azokon a kereteken, amelyekre korábban adott elvi hozzájárulása vonatkozott. Miután azonban 1894-ben lemondásra kényszerítette a miniszterelnököt, a Szabadelvű Párt egységes kiállása láttán nem vállalta a konfliktust az alsóházi többséggel, s újból Wekerle Sándort nevezte ki.⁴⁰⁸ Ez azonban utóbb pirrhuszi győzelemnek bizonyult, hiszen néhány hónap múlva mégiscsak elérte Wekerle távozását. 1903-ban Tisza István volt kénytelen visszaadni miniszterelnöki megbízását, mert ezúttal a királyi akarat mögé nem sorakozott fel parlamenti többség, ahogy a második Fejérváry-kormánynak sem sikerült új kormánypártot létrehoznia, és az uralkodó később is sikertelenül próbálkozott néhány jelöltjének (például 1909-ben Lukács László) elfogadtatásával.

Mindez mégsem jelenti, hogy egyenlő felek alkujáról lett volna szó, mivel kölcsönös engedményekre csak akkor kerülhetett sor, ha azok biztosították az 1867-es alapok érintetlenül hagyását. Márpedig egy olyan politikai rendszerben, amelynek ellenzéki pártjai nagyrészt éppen a kiegyezés közjogi kereteinek módosítására szerveződtek, illetve, amelyben évtizedeken át stabil, megváltoztathatatlan többségi viszonyok uralkodtak, kevésbé lehet arra hivatkozni, hogy az uralkodói akarat hegemon szerepe csak kivételesen,

⁴⁰⁷ BOROS–SZABÓ: *i.m.* 10–11.

⁴⁰⁸ Ebben már a dualizmus idején is többször látták a kormányforma parlamentáris jellegének bizonyítékát. Lásd például NIEMASSNY Mihály: A magyar parlamentarizmus 1867-től 1918-ig. *Budapesti Szemle*, 211. kötet, Budapest, Franklin-Társulat, 1928. 220–222.

konfliktushelyzetekben érvényesült, egyébként viszont a „tiszta többségi viszonyok” határozták volna meg a kormányalakítást.

Összességében tehát valóságos jelentősége volt annak a változtatásnak – amit az uralkodó kért a kiegyezési tárgyalások során –, hogy amíg az 1848.: III. tc. szerint, jöllehet a miniszterelnököt a király közvetlenül nevezte ki, a minisztereket a miniszterelnök javaslatára csak megerősítette, addig az 1867.: VIII. tc. már úgy rendelkezett, hogy a miniszterelnök előterjesztésére és ellenjegyzésével a király nevezi ki a minisztereket.⁴⁰⁹

A kormány megalakulásánál a formális eljárás külsőre nagyon hasonlatos volt a parlamentáris rendszerű országok gyakorlatához. Az uralkodó először kormányalakítási megbízást adott az általa kiválasztott kormánypárti politikusnak, akit „dezinált” miniszterelnöknek neveztek a teljes kormány kinevezéséig, illetve a kormány megalakulásának országgyűlési bejelentéséig. Mivel az új kormányok általában nem a választások után alakultak meg, s a dualizmus idején többször is előfordult, hogy a Szabadelvű Pártnak nem volt egyértelmű vezére (vagy ha volt is, a kormánypárt az uralkodói jogok megsértésének tekintette volna, hogy egyetlen személyt ajánljon a király figyelmébe), Ferenc Józsefnek időnként előzetes tárgyalásokat kellett folytatnia annak érdekében, hogy olyan jelöltet találjon, aki egyaránt képes lehet a képviselőházi többség támogatásának biztosítására, és az ő személyes bizalmát is élvezni. Az is előfordult, hogy a kormánypárt valamely vezető politikusát kérte fel arra, hogy ez irányban tájékozódjon, ami a nyugat-európai *informateur* intézményének megfelelő eljárás volt (nálunk azonban egy régi közjogi intézmény analógiájára időnként „*homo regius*nak”, azaz a király embereinek nevezték őket).

A király ugyan általában figyelembe vette a kormánypárton belüli viszonyokat, ám ez saját elhatározásán, s nem valamiféle külső politikai kényszeren alapult; ez ugyebár jól látható az imparlamentáris kormányok kinevezésén keresztül. A miniszterek többségükben valóban a miniszterelnök (illetve a kormánypárt) választottjai voltak; csak néhány olyan eset ismert, amikor Ferenc József kifogást emelt egy-egy miniszter személyével szemben,⁴¹⁰ de ilyesmi a nyugat-európai parlamentáris rendszerekben sem volt ismeretlen. Az új miniszterelnök

⁴⁰⁹ Ezt mutatja az is, hogy amikor 1894-ben a Szabadelvű Párt egységesen kiállt Wekerle mellett, és elutasította az uralkodó által miniszterelnöknek jelölt Khuen-Héderváry Károly támogatását, az uralkodó „[a] korona jelöltjének visszautasításában törvényben gyökerező felségjogának megsértését látta.”, később pedig a kormánypárt szükségesnek látta határozatban kijelenteni, hogy a lemondott Wekerle-kormány melletti kiállása nem irányult a korona prerogatívái ellen. NIEMASSNY: *i.m.* 221–222.

⁴¹⁰ Mint például Szilágyi Dezső kormánytagságával szemben az 1894. júniusában újból megalakult (azaz a második) Wekerle-kormányban.

kinevezését a távozó vagy az új kormányfő ellenjegyezte, míg a miniszterek kinevezésére a miniszterelnök előterjesztésére és ellenjegyzésével került sor.

A dualizmus kori politikai és közjogi írók gyakran próbálkoztak azzal, hogy a király kinevezési és felmentési prerogatíváinak valamifajta parlamentáris értelmezést adjanak, s azt alkotmányos konvencióként állítsák be. Ilyen követelményként fogalmazódott meg, hogy a királynak a kormány kinevezésekor figyelembe kell vennie a parlament akaratát, mert a magyar alkotmány szelleme kizárja, hogy az országot a parlament nélkül vagy ellenére kormányozzák.⁴¹¹ Ha új kormányt kell alakítani, akkor az államfő a többségbe került párt vezetőjét bízza meg⁴¹² annak érdekében, hogy biztosítani lehessen az Országgyűlés és az ellenőrzése alatt álló és tőle függő kormány közötti összhangot,⁴¹³ s köteles elbocsátani azt a minisztert, akinek a felmentését a miniszterelnök kéri, igaz, ez politikai, és nem jogi kötelezettség.⁴¹⁴ A parlamentáris kormányzás természetéből következően alkotmányszegés, ha a király olyan minisztereket nevez ki, akiket a parlament elutasít, s akik kizárólag a király nevében és meghatalmazásából kormányoznának.⁴¹⁵

A parlamentarizmus ezen elveinek megállapítása ugyan helyes volt, ám, mint láttuk, a hazai gyakorlat csak addig felelt meg nekik, amennyiben azok érvényesítése egybeesett az uralkodói akarattal. Mégis, egyes elvek érvényesülése jelentős részben a gyakorlat alapján is igazolható volt, miután az uralkodó az 1905. évi válságig mindig többségi kormányt tudott kinevezni, amelyek a kormányzati hatalmat monopolizáló kormánypártból kikerülő egypárti kormányok voltak, s amelyeken belül így a miniszterek közötti politikai szolidaritás elve is érvényesült. A Deák-párt, majd a Szabadelvű Párt hatalmi monopóliuma volt az oka annak is, hogy az új miniszterelnök megtartotta a korábbi kormány minisztereinek nagy részét. Paradox módon ennek részben épp az volt az oka, hogy a kormányzásban nem, vagy csak felemás módon érvényesültek a parlamentarizmus szabályai. Így például a miniszterelnök a miniszterválasztás során hátrányban volt, ha ő nem pártjának tényleges vezére, hanem csak a király választottja volt (mint a Tisza Kálmán vezette kormány minisztereit megtartó Szapáry Gyula, vagy a Széll-kormány tagjaival tovább kormányzó Khuen-Héderváry Károly), vagy kisebbségben volt, s az ideiglenesnek szánt kormány nagyrészt a korábbi miniszterekkel

⁴¹¹ HEIMAN: *i.m.* 22., 24.

⁴¹² KAUTZ: *i.m.* 46.

⁴¹³ FERDINANDY Gejza: *Magyarország közjoga (Alkotmányjog)*, 698.

⁴¹⁴ HAENDEL: *i.m.* 199.

⁴¹⁵ HEIMAN: *i.m.* 22.

működött tovább új kormányfő vezetése alatt (mint az 1918 elején hivatalba lépő Wekerle-kormány). A kormányok összetételére jellemző volt a politikai és társadalmi homogenitás. Minthogy évtizedekig ugyanazokból a pártokból jöttek létre egypárti kormányok, ez persze nem meglepő, mint ahogy az sem, hogy az 1867–1918 között működött valamennyi kormányban részt vettek arisztokraták, hiszen az arisztokrácia képviselte egyébként is aránytalanul magas volt a magyar politikai életben.⁴¹⁶

Néhány más, szintén a parlamentarizmusra jellemző gyakorlat többé-kevésbé Magyarországon is érvényesült. Így például az, amely szerint az egész kormány megbízatása megszűnt, ha a miniszterelnök lemondott és a lemondást az uralkodó elfogadta. Mivel a miniszterek a kormányfő javaslatára kerültek a minisztertanácsba, s az általa hirdetett politikához kötődött felelősségvállalásuk, ez logikus megoldás volt, ami szabaddá tette az utat az új miniszterelnök előtt, hogy kiválassza saját minisztereit. 1867 után széles körben érvényes konvenciónak tartották, hogy amennyiben az uralkodó – a miniszterelnök kezdeményezésére – úgy vélte, hogy a parlamenti többségi viszonyok nem tükrözik a nép többségének álláspontját, akkor politikailag is igazolható a parlament feloszlatása, és új választások kiírása.⁴¹⁷ Ez az angol kabinetrendszer egyik sajátosságának a módosított változata volt, ám nagy képzelőerő kellett ahhoz, hogy akár csak szokásként jellemezzék, minthogy a gyakorlatban nemigen került sor az alkalmazására.

A tétel megfogalmazására alighanem az 1906. januári választások kiírásának igazolásaként került sor ebben a formában. Az angol alkotmányos konvenció azonban ezt a megoldást abban az esetben tette lehetővé, ha egy többségi kormány időközben került kisebbségbe, mert ilyenkor merülhetett fel, hogy az alsóházi többség megváltozása nem tükrözi a közvéleményt. Az 1905-ben megválasztott Országgyűlés viszont formailag a Fejérváry-kormány kezdeményezésére került feloszlatásra, márpedig a „darabont-kormánynak” soha, egy pillanatig sem volt képviselőházi többsége. Lényeges különbség volt továbbá, hogy Angliában ez valójában a miniszterelnök jogosítványa volt, míg Magyarországon az uralkodó e kérdésben is fenntartotta jogát a döntésre.⁴¹⁸

⁴¹⁶ VERMES: *i.m.* 67.

⁴¹⁷ KAUTZ: *i.m.* 47.; HEIMAN: *i.m.* 24–25.

⁴¹⁸ Ezt mutatja, hogy 1918-ban Wekerle ilyen kérését IV. Károly nem teljesítette. GRATZ: *i.m.* *Második kötet*, 362.

Ezzel együtt, amíg a követni kívánt alkotmányos konvenció angol eredetű volt, a gyakorlat (vagyis a kormány megszűnése általában nem járt a parlament feloszlatásával és új választások tartásával) viszont a francia parlamentarizmusra hasonlított.

A miniszterelnök bemutatkozó beszédét a képviselőházban tartotta meg. Ennek során tájékoztatta a házat a kormány kinevezéséről szóló királyi kéziratról (azt felolvasták a házban),⁴¹⁹ amit a ház átküldött a főrendiháznak.⁴²⁰ Az uralkodói kinevezési okmány tartalmazta a kinevezett miniszterek névsorát is. Ezután a miniszterelnök olyan politikai beszédet mondott, amit tulajdonképpen egyfajta kormányprogramnak lehet tekinteni.⁴²¹ Ez azonban szokásjogi intézmény volt, ami például gyakran elmaradt azokban az esetekben, amikor az uralkodó az addigi miniszterelnököt nevezte ki újból. Néhány más országban, mint például Olaszországban hasonló szokásból fejlődött ki az a konvenció, hogy a parlament a kormány beiktatásakor szavazzon arról, hogy az új kormány bírja a többség bizalmát (ezt később investitúra-szavazásnak nevezték), bár ez nem volt általános gyakorlat, s abból, hogy Magyarországon ez a szokás nem fejlődött ki – noha az ellenzék több alkalommal is követelte a képviselőházban ennek lehetőségét,⁴²² sőt néhány alkalommal a képviselőház kéretlenül is

⁴¹⁹ Később azonban szokássá vált, hogy a kormány kinevezéséről a miniszterelnök átiratban is tájékoztatta az Országgyűlést.

⁴²⁰ 1903. november 4-én, a Tisza-kormány képviselőházi bemutatkozásakor ellenzéki képviselők azt kifogásolták, hogy a ház a kormány kinevezéséről szóló királyi kéziratot vita nélkül küldte tovább a főrendiháznak. A szokás azonban az volt, hogy a királyi kéziratot a ház vita nélkül vette tudomásul, s csak a miniszterelnök programismertető beszédéről tartottak vitát. Lásd KN, 1903. november 4.

A királyi leiratról azonban a koalíciós többség 1905-ben a Fejérváry-kormány, és 1910-ben a Khuen-Héderváry-kormány bemutatkozásakor is vitát indított, amelynek folytán mindkét alkalommal vita indult annak jogosságáról. 1910-ben például Tisza István a főrendiház nevében a második kamara jogai megsértésének minősítette, hogy az alsóház a kormány kinevezéséről szóló királyi leiratot – amit az uralkodó formailag mindkét háznak címzett – „visszatartotta”, azaz nem küldte rögvest tovább a második kamarának, hanem vitát nyitott róla. KN, 1910. januári 24.

Téves ezért az az időnként előforduló állítás, amely szerint a házelnöknek fel kellett tennie a kérdést, hogy a képviselőház tudomásul veszi-e a minisztérium kinevezéséről szóló királyi leiratot. KOZÁRI: *A dualista rendszer (1867–1918)*, 168. A századforduló előtt ez nem volt szokásos, és később sem vált általánosan elfogadott gyakorlattá.

⁴²¹ A „kormányprogram” alatt azonban nem a mai értelemben vett, általában részletes dokumentumot kell érteni, hanem a kormány legfontosabb politikai céljairól, politikájának fő irányairól szóló rövidebb politikai nyilatkozatot. Sőt azt sem mindig. Andrássy Gyula bemutatkozó beszédében például négy konkrét törvényjavaslt benyújtását jelentette csak be. KN, 1867. február 28.

Némileg hasonló szerepe volt az új országgyűlést megnyitó trónbeszédnek is, amely szintén a kormány legfontosabb céljairól szólt, s amire az Országgyűlés válaszfeliratot fogalmazott. Ez azonban, mint említettem, nálunk csak ritkán esett egybe új kormány megalakításával.

⁴²² Így 1903-ban a Tisza István, majd 1905-ben a Fejérváry Géza által vezetett kormány képviselőházi bemutatkozásakor.

szavazott ez ügyben⁴²³ – még nem következtethetünk arra, hogy a magyar kormányforma ne lett volna parlamentáris. Ennek jelentősége ugyanis Magyarországon a dualizmus első évtizedeiben, vagyis amíg Ferenc József a mindenkori többséget alkotó Deák-pártból majd a Szabadelvű Pártból nevezte ki a miniszterelnököt illetve a kormányt, nem volt olyan nagy, mint azokban az országokban, amelyekben valódi parlamenti váltógazdaság fejlődött ki, vagy ahol a kormánytöbbség összetétele nem volt olyan egyértelmű és változtathatatlan, mint nálunk. Mindenesetre az új kormánynak nem kellett feltétlenül többségi bizalmat élveznie az Országgyűlésben, amit nemcsak a beiktatáskori bizalmi szavazás intézményének hiánya mutat, hanem a Fejérváry-kormány hivatalban tartása 1905-ben annak ellenére, hogy hivatalba lépésekor a parlament egyértelműen kinyilvánította bizalmatlanságát, továbbá az is, hogy többen – így Khuen-Héderváry 1903-ban, illetve Fejérváry 1905 októberében – épp azzal a feladattal kaptak kormányalakítási megbízást a királytól, hogy próbáljanak meg parlamenti többséget létrehozni.

Itt jegyzem meg, hogy a 67-es közjogi alapok – vagy amiket annak tulajdonított – védelmében a király fenntartotta magának a jogot a kormányprogram befolyásolására, illetve jóváhagyására is. Ez leghatározottabban az 1905. évi választásokon győztes koalíciós pártok vezetőivel tartott 1905. szeptember 23-i híres ún. „ötperces audiencia” alkalmával nyilvánult meg, amikor a koalíció vezetővel közölte saját feltételeit a kormányprogram elfogadásához, amelyek tulajdonképpen a koalíció minden fontosabb céljának feladását követelték.⁴²⁴ De az uralkodó az első Wekerle-kormány programja esetében is fenntartotta azt a jogát, hogy külön-külön járuljon hozzá a konkrét javaslatokhoz.⁴²⁵

A kormány fő politikai célkitűzéseiről szóló nyilatkozatról a képviselőház többnyire vitát tartott, de nem szavazott az elfogadásáról. Így a magyar közjogban nem alakult ki a néhány parlamentáris rendszerben már ismert ún. investitúra-szavazás intézménye, vagyis a kormány hivatalba lépéséhez nem volt szükség arra, hogy a képviselőház kinyilvánítsa bizalmát a kormány iránt. Más kérdés, hogy abban a néhány esetben, amikor a képviselőházban bemutatkozó kormánynak nem volt parlamenti többsége, a ház többsége a formális investitúra-szavazás hiánya ellenére is világossá tette ezt.⁴²⁶ Így 1903. október 3-án a

⁴²³ Mint például 1905-ben a Fejérváry-, 1912-ben pedig a Khuen-Héderváry-, majd a Lukács-kormány kinevezéséről szóló királyi leirat esetében.

⁴²⁴ GRATZ: *i.m.* 96–97.

⁴²⁵ DEÁK: *i.m.* 166.

⁴²⁶ WIENER: *i.m.* 69.

képviselőház formális szavazást tartott a második Khuen-Héderváry-kormány kinevezéséről szóló királyi leirat tudomásul vételéről,⁴²⁷ 1905. június 21-én pedig a képviselőház elnöke, Justh Gyula az akkor bemutatkozó Fejérváry-kormány kinevezéséről szóló királyi kézirat tudomásul vételéről rendelt el vitát. Az addigi, majd az ezt követő szokás szerint azonban a képviselőház vita és szavazás nélkül csupán tudomásul vette a királyi kézirat tartalmát, s azt továbbküldte a második kamarának.

Mindezt követően a kormány a főrendiházban is bemutatkozott.⁴²⁸

Itt jegyzem meg, hogy a kiegyezési törvények nem tartalmaztak a közös miniszterek kinevezésének előterjesztésére és ellenjegyzésére vonatkozó szabályokat. A közös miniszterek közvetlenül az államfőtől kaptak megbízást, illetve kinevezést, amit elvileg akár az új, akár a távozó miniszter, vagy akár egy másik közös miniszter ellenjegyezhetett,⁴²⁹ bár a gyakorlatban a közös külügyminiszter volt az ellenjegyző.⁴³⁰ A horvát bánt az 1868. évi XXX. tc. szerint a magyar miniszterelnök előterjesztésére és ellenjegyzésével a született magyar állampolgárok közül nevezte ki a király.

Valószínűleg az íratlan, jelentős részben alkotmányos konvenciókon alapuló magyar közjog rugalmas szabályai miatt a történeti szakirodalom a dualizmus kormányait nem azok alkotmányjogi státusa, hanem az egymást követő miniszterelnökök kormányfői működése, illetve egybefüggő megbízatási ideje alapján tartja számon. Ezek szerint 1867 és 1918. októbere, vagyis az őszi rózsás forradalom között között 19 vagy 20⁴³¹ kormány, illetve miniszterelnök működött, akik közül Wekerle Sándor háromszor, Khuen-Héderváry Károly és Tisza István kétszer, a többiek egy-egy alkalommal töltötték be a kormányfői tisztséget.⁴³² Ez a megközelítés azonban, bármennyire is bevetté vált az elmúlt évtizedekben, igen következtelen, hiszen a kormányok megkülönböztetésénél nem alkalmazza az alkotmányjogi szempontot, ha az egymást követő kormányoknak ugyanaz a miniszterelnöke, minden más esetben viszont – értelemszerűen – a jogilag is megalakult kormányokat veszi figyelembe.

⁴²⁷ KN, 1903. október 3.

⁴²⁸ Egyedül Tisza István mutatta be első kormányát előbb a főrendiházban.

⁴²⁹ KMETY: *i.m.* 393–394.

⁴³⁰ SZABÓ István: *i.m.* 54.

⁴³¹ Attól függően, hogy Károlyi Mihály 1918. október 31-én alakult kormányát beszámítják-e.

⁴³² Lásd például BÖLÖNY József: *Magyarország kormányai 1848–1992*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1992. 71–81.; Kozári Mónika: *A dualista rendszer (1867–1918)*, 156. Pölöskei Ferenc a korszak 16 miniszterelnökéről beszél, ami csak úgy lehetséges, ha Károlyi Mihályt is ide számítjuk. PÖLÖSKEI: *i.m.* 25.

A kormányok azonosításakor, számításakor általában a Bölöny József által meghatározott sorrendet szokták követni. Bölöny azonban az egymást követő kormányok elhatárolásakor csak akkor követte a közjogi szempontokat, amikor kormányfő-váltás is történt. Ezt azzal indokolta, hogy ha a korábbi miniszterelnököt nevezték ki újra, akkor nem szakadt meg a kormány működésének folyamatossága. „Nincsen tehát sem alapja, sem értelme annak, hogy ilyen esetben a lemondás elfogadásának, az ügyek ideiglenes vitelének és az újbóli kinevezésnek az egyes időpontok szerinti külön-külön feltüntetésével megbontsuk az időrendi kimutatás egységét és megnehezítsük annak áttekinthetőségét.”⁴³³ Ebből a magyarázatból kiderül, hogy Bölöny praktikus szempontokat követett csupán, amikor egyazon kormánynak tekintette azokat, amelyek bár időközben megszűntek, újból a régi miniszterelnök lett a vezetője. Ezeket időnként „kormányátalakításnak” nevezi. Ez az álláspont azonban közjogilag tarthatatlan, történetileg pedig pontatlan. A „kormányátalakítás” ugyanis politikai kategória volt – ilyet a magyar közjog nem ismert. Ráadásul, mint említettem, ez az értelmezés önkényesen válogat a közjogi értelemben létrehozott kormányok között, amennyiben ennek csak abban az esetben nem tulajdonít jelentőséget, ha a régi kormányfő vezetésével jött létre az új kormány. E korszakolás azért pontatlan, mert a kormány hivatali idejébe beleszámítja az átmeneti, ügyvezető kormány működését is, jóllehet e különbségnek akkoriban gyakran nagy jelentősége volt – például a már lemondott, ügyvezető kormányfő nem egy esetben hivatkozott e tényre a képviselőházi viták során. Végül pedig – s ez a legnagyobb elvi probléma – a jelenleg bevett köz- és jogtörténeti periodizáció alapján nem lehetséges a kormány fogalmát egységes, illetve konzekvens módon meghatározni.⁴³⁴

Közjogi értelemben ebben az időszakban összesen 27 kormánya volt az országnak, s 15 személy töltötte be a miniszterelnöki pozíciót. A közhiedelemmel szemben Fejérváry Gézárt kétszer, Tisza Kálmánt háromszor, Khuen-Héderváry Károlyt négyszer, Wekerle Sándort pedig hatszor nevezte ki az uralkodó miniszterelnökké, s ők ennek megfelelően kétszer, háromszor, négyszer, illetve hat alkalommal alakítottak kormányt. Tisza Kálmán ugyanis 1877. február 8-án lemondott, miután az uralkodó nem engedélyezte, hogy tárgyalásokat kezdjen az osztrák kormánnyal az önálló magyar jegybank létrehozásáról. Az uralkodó azonban két hét múlva, 26-án ismét Tisza Kálmánt nevezte ki, igaz, az újból kinevezett miniszterelnök ekkor nem tartott programadó beszédet a képviselőházban. Tisza 1878.

⁴³³ BÖLÖNY: *i.m.* 29.

⁴³⁴ Nem magyarázható például, hogy milyen alapon lehetne válogatni az uralkodó által a miniszterelnöki kinevezésekről szóló, s az Országgyűléssel közölt (az az által tudomásul vett) királyi leiratok között.

október 8-án újra lemondott, de Ferenc József ezúttal is őt nevezte ki miniszterelnökké (a harmadik Tisza-kormány 1878. december 7-én mutatkozott be a képviselőházban).

Wekerle Sándor is lemondott 1894. június 1-jén (amit az uralkodó június 4-én el is fogadott), miután a király megtagadta, hogy az egyházpolitikai reformok elfogadtatása miatt, a főrendiházi többség megszerzése érdekében új főrendiházi tagokat nevezzen ki. Khuen-Héderváry első miniszterelnöksége idején, 1903. augusztusában mondott le először, de októberben új megbízást kapott. Második összefüggő miniszterelnöksége alatt, 1912. márciusi lemondása után ismét ő alakíthatott kormányt. Az átmeneti időben (vagyis menetközbeni lemondásai után) érdekes módon mindkét alkalommal más jogállással, ügyvezető kormányfőként vitte az ügyeket. Fejérváry Géza 1905. szeptemberében azért mondott le, mert az 1905. januári választásokon győztes ellenzék pártjai semmilyen hajlandóságot nem mutattak arra, hogy támogassák kormányának bármely kezdeményezését. Végül Wekerle harmadik kormányfői ciklusa idején, 1918-ban, miután többszöri kísérletre sem tudott többségi koalíciót létrehozni, januárban és áprilisban is lemondott, amit a király mindkét alkalommal el is fogadott (igaz, mindkét alkalommal azonnal újra ki is nevezte), mielőtt az év őszén végleg távozni kényszerült.

Ezekben az esetekben az uralkodó mindig külön királyi leiratban fogadta el a lemondást, illetve ugyancsak leirat formájában nevezte ki a lemondott miniszterelnököket újból. E kéziratokat mindig külön közölte az Országgyűléssel, s az újból kinevezett kormányfők – legalább formálisan – bemutatták kormányukat a képviselőházban, még akkor is, ha azok összetétele nem változott, s új kormányprogramot sem hirdettek.⁴³⁵ Az ilyen esetektől meg kell különböztetnünk azokat, amikor Ferenc József – egyes alkalmanként többekkel is – tárgyalt új kormány létrehozásáról, sőt kormányalakítási megbízást is adott, ám a jelölt anélkül adta vissza a felkérést, hogy képes lett volna olyan kormányt létrehozni, amelynek minisztereit a király kinevezte volna, s amely bemutatkozott volna a képviselőházban.⁴³⁶

Persze azzal is lehet érvelni, hogy a kormányok elkülönítésénél nem érdemes a szikár közjogi szabályok szerint eljárni, hanem politikai szempontokat kell figyelembe venni. Csakhogy az

⁴³⁵ Közjogi értelemben azonban nem szűnt meg a kormány megbízatása, ha a miniszterelnök ugyan jelezte az uralkodónak lemondási szándékát, ám az ezt nem fogadta el, illetve azt nem közölte királyi leiratban az Országgyűléssel (például mert időközben maradásra bírta a kormányfőt).

⁴³⁶ A közjogi értelemben megalakult kormányokat veszi alapul a *Magyar kormányprogramok 1867–2002. 1. kötet 1867–1944.* Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2004. című kötet, ám több tekintetben is pontatlanul: így például a második Khuen-Héderváry-kormány megalakulásának időpontját 1903. szeptember 29-re teszi, jóllehet a kormány épp aznap mondott le; a négy napig működő kormány valójában ügyvezető volt, s nem teljes jogú, külön kinevezett kormány. Lásd *ugyanott*, 253.

egymást követő kormányok összemosása ekkor sem igazolható, hiszen az említett lemondásokat követően a király több kísérletet is tett arra, hogy új miniszterelnök alakítson kormányt, s tulajdonképpen csak kényszerűségből nevezte ki a régi kormányfőket az új kormány élére (talán csak Tisza Kálmán harmadik kinevezése jelent kivételt ez alól).⁴³⁷

6. A miniszteri felelősség elve és érvényesülése a dualizmus kori Magyarországon

Amint korábban láttuk, a parlamentáris kormányforma *sine qua non*ja a végrehajtó hatalom parlamenti felelőssége. Mint a kormányzati rendszer minden lényeges elemét illetően, az 1848. áprilisi törvények a felelősség tekintetében is gyökeres fordulatot hoztak a magyar közjog- és politikatörténetben. Az 1848. évi III. tc. a korábbi, csak az uralkodónak felelős dikasztériális központi kormányzati szervek helyére a független, felelős magyar minisztériumot, azaz kormányt állította, amely az Országgyűlésnek felelős miniszterekből állt.

Jóllehet a törvény részletes szabályokat határozott meg az Országgyűlés és a kormány viszonyáról, s általános érvénnyel kimondta, hogy „[a] minisztériumnak mindegyik tagja mindennemű hivatalos eljárásáért felelős”, a miniszteri felelősség pontos tartalma, illetve kiterjedése nem derült ki a szövegből, s mint tudjuk, a forradalmat követő időszakban sem jött létre az az alkotmányos kormányzás, amely e kérdéseket a gyakorlatban tisztázhatta volna. Mindenesetre ez lehetőséget nyújtott arra, hogy egy 1867 óta tartó vita alakulhasson ki e felelősség mibenlétét illetően. Ez a diskurzus pedig nemcsak a politikai és/vagy jogi típusú felelősségre vonatkozott, hanem lehetővé tette a felelősség olyan széles értelmezését is,

⁴³⁷ A kormányalakítási alkudozások bizalmas, illetve informális természete miatt e tárgyalások nehezen nyomon követhetők. Mindenesetre annyit lehet tudni, hogy Tisza Kálmán 1877-es lemondása után az uralkodó a konzervatív báró Sennyey Pált, korábbi és későbbi főrendiházi elnököt és Mailáth Györgyöt, korábbi országbíró és 1867 utáni főrendiházi elnököt is felkérte kormányalakításra, ám azok ezt elutasították. Wekerle lemondása után az uralkodó Khuen-Héderváry Károlyt kívánta megbízni a kormány megalakításával, de ez a kísérlet nem volt sikeres, s csak akkor nevezte ki ismét Wekerlét, miután a kormánypárt egységesen kiállt kormánya egyházpolitikai reformjai mellett. Végül Fejérváry lemondása és újbóli kormányalakítása között csaknem négy hónap telt el, s erre az időszakra esett a híres „ötperces audiencia”, amikor 1905. szeptember 23-án a király a koalíció vezető politikusaival közölte feltételeit a választásokon győztes pártokból alakítandó kormány elfogadásához.

amelybe belefértek a végrehajtó hatalom Országgyűlés általi számon kérhetőségének intézményei is.

Tagadhatatlan, hogy a 48-as törvényhozók éppen azért hozták létre ezeket az eljárásokat, hogy a parlament tényleges ellenőrzést tudjon gyakorolni a kormány fölött, bármi legyen is e kontroll pontos tartalma vagy a felelősségre vonás eszköze. Így 1848 óta a minisztereknek részvételi és felszólalási joguk volt az Országgyűlés mindkét kamarájának ülésein, de bármely kamara kívánságára ott kötelesek is voltak megjelenni annak érdekében, hogy a kívánt tájékoztatást megadják az Országgyűlésnek. Ezen kívül kötelesek voltak hivatalos irataik bemutatására az Országgyűlés kamaráinak, vagy azok bizottságainak. A miniszterei felelősség egyik legfontosabb intézménye az ellenjegyzés volt, amely már a felelősségre vonás lehetőségeihez is átvezet bennünket.

6.1. A miniszteri ellenjegyzés

Az ellenjegyzés az 1848.: III. tc. azon alapvető rendelkezésének volt az intézményi biztosítéka, mely szerint az uralkodó (és a 48-as elképzelés szerint távollétében a nádor) „a végrehajtó hatalmat a törvények értelmében [a] független magyar minisztérium által gyakorolják”.⁴³⁸ Akár alkotmányos, akár parlamentáris monarchiát intézményesített az 1848. áprilisi törvényhozás, az nem vitás, hogy ez a rendelkezés volt az, mely a király által gyakorolt végrehajtó hatalmat alkotmányos ellenőrzés alá kívánta helyezni, s megnyitotta az utat a király személyes hatalomgyakorlásának korlátozása, majd megszüntetése előtt. Hiszen ha az uralkodó bármely rendelete, parancsolata, határozata és kinevezése csak úgy érvényes, ha azt a Buda-Pesten székelő egyik miniszter is aláírja, azaz ellenjegyzzi, ahogy a törvény megkövetelte, s a miniszterek erre nem kötelezhetők egy egyszerű királyi parancssal (hiszen lemondásukkal mentesülhetnek a király kívánságának teljesítése alól), elvileg többé már nem lehet azt mondani, hogy a királyi akaratnak nincsen semmilyen alkotmányos korlátja.

Bár az ellenjegyzést sokan a parlamentáris kormányzás jellegzetességének tartják, önmagában az uralkodói aktusok ellenjegyzéshez kötése még nem tesz egy kormányzati rendszert parlamentárisrá, sőt még alkotmányossá sem. Ezt az mutatja, hogy a történeti példák szerint

⁴³⁸ Az ellenjegyzés intézményét – a jogi és politikai felelősség mellett – a miniszteri felelősség önálló alakzatának tekinti: FALUHELYI: *i.m.* 227.

olyan országokban is bevetté vált a királyi aktusok ellenjegyzésének intézménye, amelyeket senkinek nem jutna eszébe parlamentárisként jellemezni, de az is, hogy annak egészen eltérő funkciója is lehetett, mint amit a parlamentarizmusban betöltött. Elvileg ezek is az okai lehetnek annak, hogy az ellenjegyzés közjogi és politikai tartalmáról a dualizmus idején megoszlottak a nézetek. Én azonban azt gondolom, hogy az ellenjegyzés jogdogmatikai természetéről folyó viták indoka részben az volt, hogy Magyarországon az uralkodó meghatározó szerepe alkalmanként olyan módon, illetve olyan ügyekben is megnyilvánult, amelyek kiküszöbölésére az európai parlamentáris rendszerekben éppen az államfői aktusok miniszteri ellenjegyzése jelentette az egyik intézményi, illetve formáljogi garanciáját. Ezért hát a magyar közjogászoknak és a királpárti politikai íróknak 1867 után alapvetően azzal a nehézséggel kellett szembenéznük, hogy hogyan egyeztetik össze a király személyes hatalomgyakorlására, valamint az uralkodói aktusok ellenjegyzéshez mint érvényességi kellékhez kötésére vonatkozó alkotmányos tételeket.

A hagyományos álláspont szerint a miniszteri ellenjegyzés az uralkodó bármely aktusának érvényességi feltétele, mivel a király semmilyen kormányzati cselekményt nem végezhet a minisztérium, illetve a megfelelő miniszter hozzájárulása nélkül.⁴³⁹ A magyar közjogi felfogásban jelentős szerepet játszó történeti szemlélet ebben a tekintetben is megjelent, kimutatva, hogy az ellenjegyzés hagyományos intézménye volt a magyar alkotmányosságnak, azzal a funkcióval, hogy a fejedelmet hivatalos tanácsosainak tanácsaihoz kössék.⁴⁴⁰ Márpedig ezt úgy lehetett elérni, hogy az uralkodó intézkedését csak akkor tekintették érvényesnek, ha azt valamelyik miniszter ellenjegyezte.⁴⁴¹

Mások azonban – a királyi hatalom védelmében – megkérdőjelezték azt az állítást, hogy a miniszteri ellenjegyzés az uralkodói aktusok érvényességi kelléke lenne. Ha ugyanis ez így

⁴³⁹ HORVÁTH: *i.m.* 148.

⁴⁴⁰ Polner Ödön külön elméletet dolgozott ki ezzel kapcsolatban, melynek lényege az volt, hogy az ellenjegyzés a király rendelkezéseinek ősi lepecsételéséből (hitelesítéséből) fejlődhetett ki, s így az intézmény valójában az Árpád-házi királyokig vezethető vissza, mert már ekkortól a kancellárok gondoskodtak a királyi rendelkezések kiadásáról és lepecsételéséről, amihez a későbbiekben – például az 1608. évi k.e. törvénycikkek által is megerősítetten – a kancellár, illetve a király magyar tanácsosai személyes közreműködésének követelménye társult, ami érvényességi feltétele volt a király intézkedéseinek. Polner felfogása helyességét megerősítve láthatta abban is, hogy Angliában az eredetileg hasonló funkciókat szolgáló testületből (*Privy Council*) fejlődött ki a kabinettanács. Polner ennek ellenére azt állította, hogy 1848-ban az ellenjegyzést és az érte való felelősséget idegen intézményként, francia mintára hozták be a magyar közjogba, jóllehet az tulajdonképpen nem volt más, mint hogy arra a tevékenységre, amit korábban a kancellárok, majd a kancellária 1608 óta szükségszerűen végzett, miniszteri állásokat szerveztek, és ezek működéséhez parlamenti felelősséget fűztek. POLNER: *A végrehajtó hatalom a magyar közjogban*, 65. A kancellár pecsétőri szerepére utal Márfy-Mantuano Rezső is, igaz, ő az ellenjegyzést belga mintából eredezteti. Lásd MÁRFY-MANTUANO: *i.m.* 72.

⁴⁴¹ HAENDEL: *i.m.* 215.

lenne, s a király intézkedésének érvénye egy miniszter jóváhagyásától függne, az azt jelentené, hogy a királyénál felsőbb hatalmuk van.⁴⁴² Ezzel szemben „a királyi hatalom valóságát a mi parlamentáris kormányrendszerünk nem tagadja, nem semmisíti meg”, hiszen az 1867.: XII. tc. szerint is a király személyesen gyakorolja a végrehajtó hatalmat, s ebben senki sem helyettesítheti, illetve, a törvényhozó nem akarhatta a minisztert ültetni a királyi hatalomba.⁴⁴³

Ezek a magyarázatok azonban már teljesen a képzelet szüleményei. Az 1848. évi III. tc. 3. §-a ugyanis szövegszerűen is arra utalt, hogy az uralkodó intézkedései „csak úgy érvényesek”, ha azokat ellenjegyzi valamelyik buda-pesti (a főváros csak több mint húsz év múlva egyesült) miniszter. Az ellenjegyzés nem jelentette a királyi hatalom átvételét, hiszen magát az aktust csak az államfő adhatta ki. A miniszteri ellenjegyzés mint érvényességi feltétel elutasítása végül az ellenjegyzés joghatásának, illetve céljának összekeverésén alapult.⁴⁴⁴ Önmagából ugyanis az ellenjegyzés funkciójából nem következett jogi természete, illetve következménye.

Az ellenjegyzésnek többféle funkciót tulajdonítottak. E legáltalánosabb vélekedés szerint az ellenjegyzés annak tanúsítása, hogy a rendelkezés a királytól származik, emellett pedig az ellenjegyzett intézkedésért való felelősség átvállalásának aktusa az aláíró miniszter által.⁴⁴⁵ Az ellenjegyzés azt is tanúsítja, hogy az uralkodó a miniszterek tanácsára cselekedett.⁴⁴⁶ Az ellenjegyzésért és a végrehajtásért való felelősség célja az, hogy megakadályozza, hogy a király törvénytelen vagy ártalmas rendelkezést hozzon.⁴⁴⁷

Az ellenjegyzés valóban szorosan kötődött a miniszteri felelősséghez, hiszen ez utóbbi már korábban, a király személyes kormányzása idején sem lett volna tartható, ha a minisztereknek mint a királyi tanácsadóknak nincs valódi beleszólásuk az uralkodói döntések meghozatalába, márpedig az ellenjegyzés ennek volt az igazolása.

⁴⁴² BALOGH Arthur: *A magyar államjog alaptanai*, 280.

⁴⁴³ KMETY: *i.m.* 168.

⁴⁴⁴ Kmety idézett munkájában például úgy érvelt, hogy „[a]z ellenjegyzés jelentősége tehát nem az érvényreemelés, hanem kijelentése annak, hogy a miniszter helyesnek és jogszerűnek tartja a királyi intézkedést, azért kész felelősséget viselni. Ily értelemben az ellenjegyzés „járulékos” természetű”, mely egyúttal tanúsítja azt is, hogy az illető rendelkezés valóban a királytól származik”. KMETY: *i.m.* 168.

⁴⁴⁵ BALOGH: *i.m.* 280.; KMETY: *i.m.* 168.; HAENDEL: *i.m.* 216.; FALUHELYI: *i.m.* 228.

⁴⁴⁶ DEÁK: *i.m.* 148.

⁴⁴⁷ POLNER: *A végrehajtó hatalom a magyar közjogban*, 77.

Az 1848. évi III. tc. szerint, mint utaltam rá, a fő szabály az volt, hogy az uralkodó minden aktusa ellenjegyzésre szorult. Ehhez az általános alapelvhez képest *lex specialis*-nak tekintették az 1867. évi XII. tc. 11.§-ét, mely a hadügyekre vonatkozó fejedelmi jogok gyakorlása „Ő Felsége által intézendőnek ismertetik el”. Ezért a hadsereg vezérletére, vezényletére és belső szervezésére vonatkozó felségjogok gyakorlása nem igényelt miniszteri ellenjegyzést.⁴⁴⁸ Ez igaz volt a többi ún. közös ügyre is, amelyekben az államfői aktusokat a megfelelő közös miniszter ellenjegyezte.⁴⁴⁹ A közös miniszterek kinevezésének ellenjegyzése valamelyik másik (vagy éppen az új) közös miniszter által történt.⁴⁵⁰

Az ún. belkormányzati ügyekben, azaz minden Magyarország kormányzása körébe tartozó intézkedés tekintetében, mivel a király csak a független, felelős minisztérium útján gyakorolhatta végrehajtó hatalmát, szükség volt valamely magyar miniszter ellenjegyzésére. Ez elvileg nemcsak az adott intézkedés szempontjából hatáskörrel rendelkező, hanem bármelyik miniszter lehetett, a gyakorlatban mégis a döntés előterjesztője volt egyben az ellenjegyző is. Az egyetlen feltétel az volt, hogy az ellenjegyző miniszter székhelye Budapesten legyen, amely a magyar kormány tagjai közül csak a bécsi székhelyű, a király személye körüli minisztert, valamint a horvát-szlavón-dalmát ügyek miniszterét⁴⁵¹ zárta ki (igaz, más miniszter pedig e két miniszter helyett nem ellenjegyezhetett).⁴⁵² A magyar

⁴⁴⁸ Kivéve azokat a honvédelmi ügyeket, amelyek az Országgyűlés hatáskörében maradtak (lásd korábban). KMETY: *i.m.* 167. Kmety szerint ugyanakkor a miniszterek politikai és jogi felelőssége az e körben hozott uralkodói aktusokért ellenjegyzés nélkül is fennáll. Ez azonban aligha védhető álláspont, mivel az 1848.: III. tc. 18. §-a az aláírt uralkodói rendelkezések tekintetében állapította meg a miniszteri felelősséget.

⁴⁴⁹ Ez azonban csak a szokásjog alapján történt, minthogy a közös miniszterek ellenjegyzési jogára nem vonatkozott törvényi szabályozás. Sarlós Béla épp ezzel magyarázta, hogy a közös miniszterek kizárólag az uralkodótól függtek. SARLÓS: *i.m.* 35.

Egyes vélemények szerint azonban, mivel az 1848.: III. tc. ebben a tekintetben nem engedett kivételt, tulajdonképpen a közös miniszterek hatáskörébe tartozó ügyekben is valamelyik magyar miniszternek kellett volna ellenjegyeznie, ám ez az értelmezés nem vált általánossá. Lásd MÁRFFY-MANTUANO: *i.m.* 73.

⁴⁵⁰ Időnként azonban olyan álláspont is felvetődött, hogy a közös miniszterek kinevezését a magyar és az osztrák kormány valamely tagjának együttesen is ellenjegyeznie kellene, mert ez felelne meg annak, hogy a közös miniszterek valójában nem egy közös állam miniszterei, hanem két önálló állam közös ügyeinek intézői. FERDINANDY Gejza: *A felelősség a magyar alkotmányjogban. Közjogi tanulmány.* Különlenyomat az „Atheneum” című folyóirat 1895. évi évfolyamából. Hornyánszky Viktor Könyvnyomdája, Budapest, 1895. 91.; MÁRFFY-MANTUANO: *i.m.* 78.

⁴⁵¹ Annak ellenére, hogy e miniszter ugyancsak buda-pesti székhelyű volt. Csakhogy erről a miniszterről csak az 1868.: XXX. tc. rendelkezett, azaz az 1848-as generális szabály még nem vonatkozhatott rá. MÁRFFY-MANTUANO: *i.m.* 74.

⁴⁵² Amint már utaltam rá, a király személye körüli miniszter hatásköre, s ezzel ellenjegyzési jogosultsága is időközben fokozatosan visszaszorult. Amíg például eredetileg a magyar hadsereg országhatáron kívüli alkalmazása és a katonai hivatalokra való kinevezések ellenjegyzése is a hatáskörébe tartozott, később az 1890. V. tc. szerint a hadsereg határon túli alkalmazása csak az Országgyűlés jóváhagyásával, sürgős esetben az

kormány önállóságának egyik garanciája, s a kiegyezési törvényből közvetlenül következő szabály volt, hogy a közös miniszterek sem ellenjegyezhetek a magyar miniszterek helyett.

Az olyan ügyekben, amelyekben az uralkodó a minisztertanács döntése alapján adta ki aktusát, a miniszterelnök volt az ellenjegyző, jöllehet a miniszterek konkuráló ellenjegyzési jogköre formailag ilyen esetekben is fennállt.

A magyar Országgyűlésben az ellenzék gyakorta olyan uralkodói megnyilvánulások miatt is felvetette a kormány felelősségét, amelyek csak nehezen voltak valamely konkrét kormányzati felségjoghoz köthetők. Ez lehetett az alapja azoknak a nézeteknek, amelyek szerint a kormány felelőssége teljes körű abban az értelemben, hogy a magyar kormányzati ügyekben az államfő minden politikai jelentőségű cselekedetére kiterjed, még azokra is, amelyeknél az ellenjegyzés fizikailag kizárt (mint például pohárköszöntők, szónoklatok esetében).⁴⁵³

A miniszterelnök kinevezését illetően az 1848. évi III. tc. széles megfogalmazásának uralkodó értelmezése szerint azt akár a régi, akár az új kormányfő, sőt bármely Buda-Pesten székelő miniszter ellenjegyezhetette. A kialakult gyakorlat mégis az volt, hogy az új kormányfő kinevezését általában a korábbi miniszterelnök ellenjegyezte,⁴⁵⁴ amit azért tartottak helyesnek, mert az új kormányfő értelemszerűen miniszterként még nem adhatott erre vonatkozó tanácsot az uralkodónak (kivéve persze, ha maga volt a korábbi miniszterelnök is, vagy csak tagja volt az előző kormánynak is, ami, mint láttuk, nem volt ritka a dualizmus idején). Ennek a megoldásnak viszont az volt a problémája, hogy a korábbi kormány elbocsátásáért és az új miniszterelnök kinevezéséért a lemondott miniszterek már nem voltak felelősségre vonhatók, jöllehet az ellenjegyzés egyik fő funkciója, amint az imént kifejtettem, épp a királyi aktusért felelősségre vonható miniszterek azonosíthatósága volt.⁴⁵⁵ A kialakult szokás szerint az új kormány minisztereinek kinevezését az új miniszterelnök (vagyis aki előterjesztést tett a kinevezésükre az uralkodónak) ellenjegyezte.

uralkodó intézkedésével, de a kormány felelőssége mellett történt, a katonai hivatalok ügyében pedig a szokásjog alapján a közös hadügyminiszter volt az aláíró.

⁴⁵³ MÁRFFY-MANTUANO: *i.m.* 78.

⁴⁵⁴ A dualizmus első miniszterelnökének – azaz saját – kinevezését azonban maga Andrassy Gyula gróf ellenjegyezte.

⁴⁵⁵ Ehhez hasonlóan: HAENDEL: *i.m.* 63–64. Haendel mégis elfogadhatónak tartja ezt a megoldást, mert ilyen esetekben szerinte rendszerint az új miniszterek tevékenységének a következménye a korábbi kormány elmozdítása, ha pedig nem erről van szó, akkor azzal, hogy elvállalták a kormányzást, tulajdonképpen helyeselték a régi elmozdítását. A szokásos angol példa is adott volt, hiszen Robert Peel is elvállalta 1834-ben a felelősséget a Melbourne-kormány menesztéséért, pedig abban semmilyen szerepe nem volt. *Ugyanott*, 65.

Ahogy az ellenjegyzés intézménye nélkülözhetetlen volt a miniszteri felelősség szempontjából, hiszen azonosíthatóvá tette, hogy ki a felelős az egyes uralkodói intézkedésekért, úgy nem kevésbé volt fontos a felelősségre vonás módja, amely a felelősség érvényesítését, következményeit jelentette.

6.2. A miniszterek jogi felelőssége

Az 1848. évi III. tc-nek a miniszterek felelősségéről szóló szabályai nem rendelkeztek pontosan, illetőleg kimerítően e felelősség jellegéről, ami lehetővé tette az erről folytatott mintegy másfél évszázados vita kialakulását. Nem állítanám, hogy ez lett volna akár 1848, akár 1867 legfontosabb kérdése, ám az biztos, hogy a kormány felelősségének kiterjedése és érvényesíthetősége a dualizmus idején szinte mindvégig a belpolitika napirendjén volt, az idővel nem is oly ritkán kialakult kormányválságok idején pedig mindig újult erővel lángolt fel az erről szóló vita.

Bármit értettek is a miniszteri felelősség alatt az 1848. tavaszi törvényhozók, abban mindig konszenzus volt, hogy a miniszterek jogi felelősségét beleértették e fogalomba, hiszen erre vonatkozóan az 1848. évi III. tc. igen részletesen és világosan rendelkezett.

A miniszterek jogi felelősségének magyarázatakor általában arra hivatkoztak, hogy a magyar közjognak is ősi tétele volt a *rex non potest peccare* jogi fikciója, azaz „az uralkodó nem vétkezhet” elve, mely szerint „[a]lkotmányossági biztosíték [...], hogy a felelőtlen király kormány[zati] hatalma mindenirányú felelősség mellett gyakoroltatik.”⁴⁵⁶ „Régi alkotmányos elv, hogy tanácsosainak meghallgatása nélkül a király mit sem tehet, s hogy a tanácsosokat tanácsadásukért felelősség terheli.”⁴⁵⁷ A miniszteri felelősség tehát összeegyeztette a fejedelem szuverén jogállásából eredő sérthetetlenségének és felelőtleniségének elvét a kormányzati hatalom felelős gyakorlásának alkotmányos követelményével. Alapja tulajdonképpen az volt, hogy a felelőtlen, nem büntethető fejedelem önkényes hatalomgyakorlásának gátat szabjanak, úgy, hogy helyette azokat büntessék, akik részt vettek

⁴⁵⁶ KMETY: *i.m.* 397.; HORVÁTH: *i.m.* 527.

⁴⁵⁷ BALOGH: *i.m.* 282.

a döntésben, hiszen csak azokat lehet felelőssé tenni, akiknek az alkotmány nem biztosít felelőtlenséget.⁴⁵⁸

Persze, mint szinte a történeti magyar közjog valamennyi tétele, ez sem volt általánosan elismert. Néhányan ugyanis azt tartották, hogy a miniszterek – akiknek parlamentáris viszonyok között önálló jogkörük volt – nem azért voltak felelősek az általuk ellenjegyzett és végrehajtott alkotmányellenes vagy törvénysértő királyi intézkedésekért, mert a király maga nem volt miattuk felelősségre vonható, hanem azért, mert saját hatáskörükben hajtották végre ezeket a jogellenes aktusokat.⁴⁵⁹ Vagyis a miniszteri felelősség nem azt a célt szolgálja, hogy az uralkodói felelőtlenség fenntartható legyen, hanem a miniszterek saját tetteikért felelősek.⁴⁶⁰

E különbségtételnek azonban alighanem csak teoretikus jelentősége volt; ma már talán úgy is fogalmazhatunk, hogy a miniszteri felelősség nemcsak az uralkodói hatalomgyakorlás alkotmányosságának biztosítója, hanem annak is a garanciája volt, hogy a kormány saját tevékenysége is hatékonyan ellenőrizhető legyen, illetve hogy a kormány tagjai működésük során betartsák a törvényeket.⁴⁶¹ A miniszteri felelősség intézményében tehát egyesült a király felelőtlenségének kiváltása, valamint a saját tevékenység miatti számonkérhetőség: mivel a király aktusai az ellenjegyzéssel egyben miniszteri intézkedésekké is váltak, továbbá, mivel a minisztereket nem illette meg a királyi szuverenitásból eredő sérthetetlenség, nekik kellett viselniük a végrehajtó hatalom gyakorlásáért a jogi felelősséget.⁴⁶²

A miniszterek jogi felelősségének tulajdonképpen több formája volt. Az alkotmányjogi felelősség (amit még a szaknyelv is többnyire azonosított magával a jogi felelősséggel) tartalma az volt, hogy az Országgyűlés felelősségre vonhatta a minisztertanács tagjait az olyan alkotmánysértő vagy törvényellenes aktusokért, amelyeket hivatali tevékenységük során, akár saját hatáskörükben eljárva, akár a király által kiadott aktusok ellenjegyzésével és

⁴⁵⁸ CSIZMADIA Andor: A miniszteri felelősség kialakulása és fejlődése Magyarországon. In Kilényi Géza (szerk.): *A miniszteri és államtitkári felelősség. A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata*, Budapest, 1981. 19.

⁴⁵⁹ FALUHELYI: *i.m.* 227.

⁴⁶⁰ MÁRFFY-MANTUANO: *i.m.* 6–7., 12.; CONCHA Győző: *Politika I. kötet. Alkotmánytan.* Az Eggenberger-féle Könyvkereskedés kiadása, Budapest, 1895. 554–555.

⁴⁶¹ NAGY: *i.m.* 320.

⁴⁶² CONCHA Győző: Jogi intézmény-e a parlamenti kormány? *Budapesti Szemle*, Franklin-Társulat, Budapest, 1905. 124. szám. 413.

végrehajtásával követtek el. Az 1848. évi III. tc. pontosan meghatározta a miniszterek jogi felelősségének körét, és az ilyen esetekben folytatandó parlamenti eljárást is.⁴⁶³

A felelősségre vonási eljárás során a miniszterek állásukból elmozdíthatók, aktusaik érvényteleníthetők voltak. A jogi felelősségre vonás az Országgyűlés hatásköre volt, „mert feltételeztetik, hogy azon nagy hatalomnál fogva, melylyel rendelkeznek, a rendes bíróságok által kellő szigorral és pártatlansággal meg nem ítéltetnének”.⁴⁶⁴ Mivel a miniszterek alkotmányjogi felelősségre vonásának célja az alkotmány védelme, a parlamentet alkalmasabbnak tartották erre a feladatra, mint a rendes bíróságokat. A törvényhozásban érvényesülő pártpolitikai befolyás veszélyét pedig azáltal látták kiküszöbölhetőnek, hogy a tett elbírálását a felsőház tagjai közül választott – alkalmi – bírókra bízta.⁴⁶⁵

Az alkotmányjogi felelősség körébe nem tartoztak bele azok az aktusok, amelyeket a miniszter egyedi közigazgatási ügyekben mint hatóság adott ki, amelyek a közigazgatáson belül, 1896 után pedig a közigazgatási bíróságon keresztül nyerhettek orvoslást. A széles értelemben vett jogi felelősség végül az olyan jogellenes cselekedetekre is kiterjedt, amelyeket a miniszter magánszemélyként tett. Az ilyen cselekményeket azonban az 1848. évi III. tc. szerint éppúgy kellett megítélni, mint bárki másét, vagyis ezekre az esetekre nem vonatkozott semmilyen speciális szabályozás.

A magyar közjogtörténet hagyományai bőséges példával szolgáltak a korai magyar országgyűlések olyan kísérleteire, amelyek arra irányultak, hogy a rendek legalább részben ellenőrzésük alá vonják a királyi tanácsadók kiválasztását és tevékenységét, s amelyekre így a modern jogi felelősség előzményeiként lehetett hivatkozni. Az amúgy is szívesen historizáló magyar közjogászok számára e tradíciók valóságos kincseshányát jelentettek, hiszen szinte minden korszakban születtek ilyen tartalmú törvények.

A miniszterek alkotmányjogi felelősségének gyökereit egyesek egészen a vérszerződésig, vagy Szent István királyig visszavezették, de például az Aranybulla egyes cikkeiben, s több más középkori törvényben is annak előképeit fedezték fel.⁴⁶⁶ A felidézett rendelkezések

⁴⁶³ Legalábbis nagy vonalakban, a részletes eljárási szabályokat nyilván a gyakorlat alakíthatta volna ki.

⁴⁶⁴ BALOGH: *i.m.* 294.

⁴⁶⁵ HEIMAN: *i.m.* 20.

⁴⁶⁶ Lásd különösen POLNER Ödön: *A végrehajtó hatalom a magyar közjogban.*; VUTKOVICH Sándor: *A miniszeri felelősség.* Pozsony, 1894.; BUZA László: *A miniszterek jogi felelőssége.* Budapest, 1911.; FERDINANDY Gyula: *Közjogi problémák. Tanulmány.* Székely Nyomda és Könyvkiadó Vállalat, Budapest, 1937.; CSIZMADIA: *i.m.*

folytonosan visszatérő célja elsősorban annak biztosítása volt, hogy a király semmit se tegyen a királyi tanács meghallgatása nélkül, sőt egyes törvények arra irányultak, hogy érvénytelennek nyilvánítsák azokat a királyi rendeleteket, amelyeket enélkül hozott meg a fejedelem, valamint hogy az Országgyűlés jogilag felelősségre vonhassa azokat a királyi tanácsadókat, akik a közjával ellentétes tanácsot adtak az uralkodónak. Különösen a II. Ulászló idejében született 1507.: V. és VII. tc-re hivatkoztak gyakran, melyek úgy rendelkeztek, hogy a király az ország ügyeit tanácsosainak megkérdezésével intézze, és ne legyen érvényes, amit a király tudtukon kívül tesz. Azt a tanácsost pedig, aki az ország szabadsága és közjára vagy törvényei ellen cselekszik, az Országgyűlésnek vagyonában és személyében meg kell büntetnie. Csizmadia Andor szerint „[i]tt már a jogi és politikai felelősség csírája egyaránt megtalálható”.⁴⁶⁷ A XVI. századtól jelentek meg, s később, különösen a Habsburgok uralkodásától ugyancsak gyakorivá váltak azok a követelések, amelyek szerint a király a magyar ügyek intézésébe csak magyar tanácsadókat vonjon be, illetőleg csak az ő tanácsaikra hallgasson – ez a magyar igény azt követően is változatlan maradt,⁴⁶⁸ hogy 1723-ban a Helytartótanács létrehozásával megszűnt a királyi tanács, illetve a központi kormányzás addigi szervezeti rendje lényegesen átalakult. A XVII. század elejétől az erdélyi közjognak is visszatérő eleme volt a fejedelem tanácsosainak jogi felelőssége.

A történeti magyar közjogi iskola képviselői szerint a magyar tanácsadók meghallgatásának kötelezettségére vonatkozó korábbi törvények⁴⁶⁹ – a „miniszteriális kormányzatra” vonatkozó szabályok szerinti módosulásokkal – 1848, sőt 1867 után is hatályban maradtak.⁴⁷⁰

A dualizmus korában ezzel együtt egyszer sem került sor egy miniszter jogi felelősségre vonására, bár többször is felmerült annak lehetősége, illetve igénye. 1874. március 2-án Szeben vármegye kezdeményezte a kormány vád alá helyezését, mert az Erdéllyel való unió kimondásakor a szászok állítólag ígéretet kaptak a Királyföld önállóságának megőrzésére, és ezt a kormány nem tartotta be.⁴⁷¹ 1878. október 31-én Simonyi Lajos terjesztett határozati

Európai kitekintésben SCHVARCZ Gyula: *A miniszteri felelősség eredete az európai alkotmánytörténelemben*. MTA kiadása, Budapest, 1883.

⁴⁶⁷ CSIZMADIA: *i.m.* 7.

⁴⁶⁸ Lásd az 1741.: XI. tc-t.

⁴⁶⁹ Így különösen: 1298.: XXIII. tc., 1386.: III. tc., 1507.: V. tc., és VII. tc., 1526.: I. tc., és XXXI. tc., 1559.: VIII. tc., 1582.: I. tc., 1588.: III. tc. és IX. tc., 1741.: XI. tc.

⁴⁷⁰ KMETY: *i.m.* 166.; POLNER: *i.m.* 85.; HORVÁTH: *i.m.* 527. Az 1507.: VII. tc-re például Deák Ferenc is hivatkozott az 1833–1834. évi országgyűlésen.

⁴⁷¹ GRATZ: *i.m.* 194.

javaslatot a képviselőház elé a kormány vád alá helyezéséről a Bosznia elleni háború miatt. A javaslat indokolása szerint a felelősség megállapításának indokai között szerepelt, hogy az uralkodó az Országgyűlés jóváhagyása nélkül indított háborút, hogy a hadsereg határon túli felhasználása az okkupáció során nem a király személye körüli miniszter ellenjegyzésével történt, a mozgósításra nem a király nyilvános parancsa alapján került sor, stb.⁴⁷² A képviselőház mindkét esetben elutasította az eljárás megindítását, a Simonyi-féle javaslatot például a ház 170:95 arányban utasította el.

A legkomolyabb kísérlet a kormány alkotmányjogi felelősségre vonására azonban a Fejérváry-kormány ellen irányult 1905 szeptemberében, mivel a választásokon győztes – ám kormányalakítási megbízást nem kapott – koalíció pártjai szerint a többségi támogatás nélküli kormány megalakulása és működése alkotmányellenes és törvénysértő volt, mert az 1848. évi III. tc. az alkotmány szintjére emelte a parlamentáris kormányzást.⁴⁷³ Az indokok között szerepelt az is, hogy a kormány – mivel maga is törvénytelen módon jött létre – törvénysértő módon rendelkezik az állami bevételekkel.⁴⁷⁴ A Fejérváry-kormány törvényességéről ezt követően hosszas vita kezdődött a sajtóban és a képviselőházban is.⁴⁷⁵ Bár az ügyben később, 1906-ban képviselőházi jelentés is készült,⁴⁷⁶ a Fejérváry-kormány szeptemberi lemondásával a kérdés lekerült a napirendről,⁴⁷⁷ később pedig, a koalíciós kormány megalakulásának egyik feltétele is az volt, hogy az eljárást ne kezdje újra.⁴⁷⁸

⁴⁷² KN, 1878. november 5.

⁴⁷³ Az indítvány elvi alapjait Andrássy kétrészes, nagy vitát kiváltó cikkben fejtette ki. Lásd ANDRÁSSY: *i.m.*

⁴⁷⁴ ANDRÁSSY Gyula gróf: A parlamentáris kormányzat I–II. *Budapesti Hírlap*, 1905. augusztus 12–13. Andrássy szerint egyébként hasonló alapon néhány évvel korábban a Széll-kormányt is felelősségre lehetett volna vonni. *Ugyanott*, 3.

⁴⁷⁵ Lányi Bertalan, a Fejérváry-kormány igazságügy-minisztere több interjúban és cikkben igyekezett a vádakát visszautasítani, néhány évvel később pedig vaskos könyvet jelentetett meg, amelyben jogtörténeti és alkotmányjogi érveléssel igyekezett cáfolni a kormány alkotmány- és törvényellenességére vonatkozó véleményeket. Érvelésének magva az volt, hogy Magyarországon sem 1848-ban, sem később nem jött létre valódi parlamentarizmus, ezért a Fejérváry-kormányon sem lehet számon kérni, hogy „imparlamentáris” volt. Lásd *Pester Lloyd*, 1905. július 26.; és LÁNYI: *i.m.*

⁴⁷⁶ VISONTAI Soma: *Előadói jelentés a Fejérváry-kormány alkotmány- és törvényellenes tényeinek megtorlása tárgyában*. Budapest, 1909. A jelentés – egyebek mellett – megállapította a költségvetés nélküli kormányzást, a honvédelmi szervezetre vonatkozó alkotmánybiztosítékok megsértését, valamint a törvényhatósági határozatok jogtalan megsemmisítését is.

⁴⁷⁷ Gratz Gusztáv szerint a Függetlenségi Párt már hatalomra jutása előtt elhatározta, hogy vádemelést fog kezdeményezni a kormány ellen, s e törekvés később Kossuth Ferenc szerelte le. GRATZ: *i.m.* 132.

⁴⁷⁸ Deák Albert szerint a Fejérváry-kormány eljárása tulajdonképpen megfelelt a parlamentarizmus követelményeinek, hiszen végül is lemondott, korábban pedig a király kinevezése alapján megkísérelte parlamenti többség létrehozását, s nem tudhatta előre, hogy e kísérlete sikertelen lesz, így ha jogsértést követett is el, azt nem szándékosan tette. DEÁK Albert: *Jogi intézmény-e a parlamenti kormány?* 25. Ez az érvelés

6.3. A kormány és a miniszterek politikai felelőssége

Mint már többször is utaltam rá, a magyarországi parlamentarizmus-viták központi kérdése 1867 után az volt, hogy az 1848. évi III. tc. tartalmazta-e a miniszterek Országgyűléssel szembeni politikai felelősségének elvét, vagy legalábbis az következett-e a törvényből. Erre a kérdésre többféle válasz született még azok részéről is, akik határozottan igennel feleltek rá. Sokan úgy gondolták, hogy a törvény nem csak a jogi, hanem a politikai felelősségre is kiterjedt, míg mások azon a véleményen voltak, hogy ha szöveg szerint az nem is volt benne, de az 1848 óta eltelt – de különösen az 1867 utáni – időszak alatt kifejlődött az alkotmány ezen új intézménye. S voltak olyanok is, akik szerint akár benne volt, akár nem, a miniszterek jogi és politikai felelőssége egymással oly szorosan összefüggő dolgok, amelyek között nem lehet, és nem is érdemes éles különbséget tenni.

Mivel a miniszteri felelősséget kimondó 1848. évi III. tc. csak a jogi felelősségre vonatkozó rendelkezéseket tartalmazott, meglehetősen hálátlan szerepet vállaltak azok, akik a politikai felelősség számára *expressis verbis* törvényi alapot kerestek. Az ilyen kísérletek rendszerint a törvény egyes szakaszainak kreatív értelmezésével próbálkoztak. Így például Deák Albert és mások úgy érveltek, hogy az 1848. III. tc. 4.§-a, mely szerint „a minisztériumnak mindenik tagja mindennemű hivatalos eljárásáért felelős”, valamint 18.§-a, mely kimondja, hogy „mindenik miniszter azon rendeletért, melyet aláír, felelősséggel tartozik”, valójában a politikai felelősségről szól, mivel a miniszterek jogi felelősségének eseteit a törvény 32.§-a taxatív felsorolja.⁴⁷⁹ Ez az érvelési mód tulajdonképpen az általános és a speciális szövegezésű paragrafustartalmak különbségére utal. Ennek az értelmezési módnak az a problémája, hogy nem ad magyarázatot arra, hogy ha a törvényalkotó nemcsak a jogi, hanem a politikai felelősség elvét is valóban intézményesíteni akarta, akkor az utóbbit miért rejtette el ilyen fondorlatos módon, amikor a jogi felelősségre vonás eljárást oly részletesen szabályozta. Mert bár a politikai bizalom megvonásának módját alighanem nehéz lett volna cizellált módon szabályozni, legalább az alapelv kimondására sor kerülhetett volna egy ilyen alapvető alkotmányos kérdésben.

azonban nemcsak azért sajtós, mert a Fejérváry-kormány csaknem tíz hónapig volt hivatalban, hanem azért is, mert miután 1905 szeptemberében a képviselőház bizalmatlansága miatt csakugyan lemondott, egy hónappal később újabb megbízást vállalt.

⁴⁷⁹ DEÁK Albert: *Jogi intézmény-e a parlamenti kormány?* 11.

Mások inkább jogtörténeti érveléssel igyekeztek levezetni a politikai felelősség elvét, főleg a törvény keletkezéstörténetéből vett olyan példákkal, amelyek egyes törvényhozók eredeti szándékára utaltak. Különösen az 1847. évi ún. Ellenzéki Nyilatkozat némely szófordulatát, illetve a független és felelős magyar minisztériumról, illetve a népképviseletről szóló törvények országgyűlési vitáinak egyes felszólalásait idézték szívesen, amelyek a miniszteri felelősséget valamilyen módon a parlamenti többséghez kötötték.⁴⁸⁰

A legelterjedtebb azonban az a felfogás volt, amely szerint bár az 1848-as törvények nem tartalmazták kifejezett formában a miniszterek politikai felelősségének elvét, de a későbbi, különösen az 1867 utáni jogfejlődés nyomán az konvencióvá vált. Többen arra utaltak – helyesen –, hogy a parlamentáris kormányzatú államok alkotmányai sem rögzítették az elvet, a gyakorlat mégis egyértelműen elismeri annak érvényesülését.⁴⁸¹ Ennek az az oka, hogy amíg a jogi felelősség jellegénél fogva igényli a jogi szabályozást, a politikai felelősség erkölcsi természetű, amelynek szabályozása nem lehetséges, vagy legalábbis nem célszerű, mert előre nem láthatók azok a körülmények, amelyek az érvényesítését szükségessé vagy lehetővé teszik.⁴⁸² Ettől még a politikai felelősség is alkotmányjogi intézmény.⁴⁸³

Végül néhányan logikai úton jutottak el a politikai felelősség tételezéséig, azzal, hogy a miniszteri felelősség két fő alakzata nem választható szét egymástól, mert a király személyének szentsége és sérthetetlensége csak úgy tartható fenn, ha a király minisztereinek teljes körű felelőssége van.⁴⁸⁴

Amint már utaltam rá, a kortárs politikusok és közjogászok egy része tagadta, hogy akár az 1848-as, akár az 1867-es alkotmányos szabályozás tartalmazta volna a miniszterek politikai felelősségének elvét, vagy hogy az 1867 után a gyakorlatban kialakult volna.⁴⁸⁵

Bármit is gondoltak azonban annak forrásáról, vagy valóságos érvényesüléséről, a politikai felelősség tartalmáról nagyjából konszenzus volt, még azok között is, akik szerint

⁴⁸⁰ Lásd például Andrássy Gyula fentebb idézett cikkeit, továbbá HEIMAN: *i.m.* 10. A jogtörténeti érvelés cáfolatára: CONCHA: *Jogi intézmény-e a parlamenti kormány?*; és LÁNYI: *i.m.*

⁴⁸¹ NAGY: *i.m.* 321.; KMETY: *i.m.* 400. Kivételt jelentett azonban az 1875. évi egyik francia alkotmánytörvény, mint fentebb bemutatam.

⁴⁸² HORVÁTH: *i.m.* 528.; FERDINANDY Gyula: *Közjogi problémák. Tanulmány* 13.; MOLNÁR: *i.m.* 703.

⁴⁸³ Kmety Károly szerint a miniszterek politikai felelőssége annak az alkotmányjogi kifejezése, hogy az Országgyűlés és a király huzamosabb ideig nem folytathatnak különböző politikát. KMETY: *i.m.* 401–402.

⁴⁸⁴ HEIMAN: *i.m.* 10., 24.

⁴⁸⁵ KAUTZ: *i.m.*; CONCHA: *Jogi intézmény-e a parlamenti kormány?*; Lányi: *i.m.*

Magyarországon az nem alakult ki, s ennél fogva az országnak nem is volt parlamentáris kormányzata sem 1848, sem 1867 után. E szerint tárgya a rossz kormányzásért való felelősség, szemben a jogi felelősséggel, mely a jogsértések miatt áll fenn, módja szerint pedig „[p]olitikai felelősség alatt értjük a parlamenti bizalomtól való függést.”⁴⁸⁶ Lényegében ugyanezt értették e fogalom alatt azok is, akik a miniszter lemondási kötelezettségére utaltak abban az esetben, ha a miniszter elveszti a parlamenti többségi bizalmát.

Bizonyos értelemben ebbe a körbe vonható a miniszterek felelőssége minden olyan cselekedetükért, amit hivatali minőségükben tettek, s amelyek nem alkotmányosértők.⁴⁸⁷

A miniszter politikai felelőssége – éppúgy, mint a jogi – kettős volt: egyaránt kiterjedt a saját hatáskörében végzett cselekményeire, másrészt azokra az uralkodói aktusokra, amelyeket ellenjegyzett, mert ez utóbbival magára vállalta az aktus helyességéért való felelősséget is. Ugyanakkor e felelősség abban a tekintetben egységes volt, hogy érvényesítésekor nem számított, hogy a felelősségre vonásra a saját vagy az uralkodó tetteiért került sor.⁴⁸⁸ A felelősségre vonás tartalma az, hogy a miniszterek tevékenységét „politikai helyesség és célszerűség szempontjából ítélik meg”,⁴⁸⁹ ezért akkor kerül rá sor, ha a parlament többségének megítélése szerint a kormány helytelen politikát folytat.

A politikai felelősség dualizmus korabeli felfogásában nem önmagáért való: annak a követelménynek az érvényesítését garantálja, hogy a kormány a parlamenti többség által helyeselt politikát folytasson.⁴⁹⁰ Ezért a kormány, mely „a parlamenti többség akaratának és politikai felfogásának gyakorlati érvényesítője, [...] működését csak addig folytathatja, amíg a parlament bizalmát bírja”.⁴⁹¹ Funkciója tehát az, hogy biztosítsa a többségi kormányzást, illetve az Országgyűlés és az uralkodó közötti összhangot.⁴⁹² Ezért sokan „parlamenti felelősségnek” is nevezték, azzal, hogy az csak az Országgyűléssel szemben áll fenn.⁴⁹³ Más

⁴⁸⁶ KUNCZ: *i.m.* 325.

⁴⁸⁷ HORVÁTH: *i.m.* 528.

⁴⁸⁸ VUTKOVICH: *i.m.* 55.

⁴⁸⁹ CSEKEY ISTVÁN: *Magyarország alkotmánya*. Renaissance Könyvkiadó, Budapest, 1943.. 184.; BALOGH: *A magyar államjog alaptanai*, 295.; HEIMAN: *i.m.* 19.; MÁRFFY-MANTUANO: *i.m.* 48.

⁴⁹⁰ CSEKEY: *i.m.* 184–185.

⁴⁹¹ MOLNÁR: *i.m.* 704.

⁴⁹² BALOGH: *A magyar államjog alaptanai*, 296.

⁴⁹³ Márffy-Mantuano szerint a kormány az uralkodóval szemben nem politikai, hanem fegyelmi felelősséget visel, mert a királlyal szemben semmilyen önállósága nincs, s a király egyszerűen elbocsáthatja. MÁRFFY-

kérdés, hogy a király bármikor indokolás nélkül elbocsáthatta kormányát, vagyis a gyakorlatban a politikai felelősség az uralkodóval szemben is érvényesült.

A hazai közjogi és politikai felfogás abban a tekintetben nagyon hasonló volt az európai *mainstream*hez, hogy a politikai felelősséget elsősorban a képviselőházzal szemben tételezték, azon az alapon, hogy az alsóház jelenti a nép képviselőjét, illetve fejezi ki annak akaratát.⁴⁹⁴ Ez egyébiránt a gyakorlatban is így volt: amikor a főrendiház 1884-ben a polgári házasság ügyében kétszer is leszavazta a Tisza-kormányt, annak nem kellett távoznia emiatt.

A politikai felelősség érvényesíthetőségét illetően is a nyugati politikai gondolkodás adaptációja volt jellemző – a hazai tapasztalati tények hiányában is. A magyar politikai gyakorlatban sokan a felelősség érvényesítési formái közé sorolták az olyan parlamenti intézményeket, mint az interpelláció, a vizsgálóbizottság vagy felirat küldése a királyhoz, azaz amelyek alkalmazása általában nem vezetett a kormány megbuktatásához, sőt ide sorolták a miniszterek bizonyos kötelezettségeinek gyakorlását is az Országgyűléssel szemben, mint például, hogy kötelesek megindokolni tetteiket.⁴⁹⁵

Ám a politikai felelősség érvényesítése leginkább a kormány iránti parlamenti bizalom megvonásával történhetett, legalábbis elvileg, azzal, hogy a kormánynak alkotmányos kötelezettsége, hogy benyújtsa lemondását, ha a képviselőház megvonta tőle a bizalmát.⁴⁹⁶

A képviselőház a minisztertanáccsal szembeni bizalmatlanságát többféle módon is kifejezhette: az történhetett nyílt bizalmatlansági szavazással vagy úgy is, hogy a kormány valamely törvényjavaslatát nem szavazták meg.⁴⁹⁷ De ha ezek az eszközök nem bizonyultak elégségesnek, az Országgyűlés elvileg más módon is kikényszeríthette a kormány lemondását,

MANTUANO: *i.m.* 50.; 55. Ehhez hasonlóan: CONCHA: *Politika I. kötet. Alkotmánytan.* 555–556. Márffy-Mantuano szerint azonban a fegyelmi felelősség mindig valamilyen szabályellenes eljárást feltételez, márpedig ilyesmire nem volt szükség ahhoz, hogy az uralkodó saját elhatározásából menessze valamelyik miniszterét.

Kautz Gyula szerint a kormány a királlyal szemben is felelős, de ennek természete más, mint a parlamenti felelősségé. KAUTZ: *i.m.* 46.

Az Országgyűlés vonatkozásában úgy tartották, hogy mivel a miniszterek jogi és politikai felelőssége teljes körű, az magába foglalja a fegyelmi felelősséget is, azaz ez utóbbi nem különült el. HEIMAN: *i.m.* 11.

⁴⁹⁴ BALOGH: *A magyar államjog alaptanai*, 295.; HORVÁTH: *i.m.* 373.; MÁRFFY-MANTUANO: *i.m.* 48.; HEIMAN: *i.m.* 30. Kmetty Károly szerint, bár a politikai felelősség érvényesítése elvileg mindkét házat megilleti – hiszen azok egyenjogúak –, ennek súlypontja a képviselőházon van, mert a főrendiház – amelynek tagságát a király korlátlanul növelheti – nem rendelkezik a királytól való olyan mértékű függetlenséggel, mint az alsóház. KMETTY: *i.m.* 402.

⁴⁹⁵ HAENDEL: *i.m.* 158.; MÁRFFY-MANTUANO: *i.m.* 47.; BALOGH: *A magyar államjog alaptanai*, 295.

⁴⁹⁶ FERDINANDY Gyula: *Közjogi problémák. Tanulmány*, 13–14.

⁴⁹⁷ MOLNÁR: *i.m.* 704.

ha a költségvetés, az adók vagy az újoncmegajánlás elutasításával megtagadta a kormányzáshoz szükséges eszközök biztosítását. Ez utóbbi eszközöknek – legalábbis az 1905-ös válság miatti „nemzeti ellenállás” letöréséig – általában nagy jelentőséget tulajdonítottak, mert úgy vélték, hogy mivel az exlex állapotban való kormányzás törvénytelen, ilyen esetben a jogi felelősségre vonás lehetősége mintegy kiegészíti a politikait.⁴⁹⁸

A képviselőház rendelkezésére álló eszközök közül különösen érdekes a bizalmatlansági indítvány vagy szavazás kérdése. A dualizmus vezető politikusainak, illetve közjogászaiknak nagy része ezt élő politikai gyakorlatnak, illetve alkotmányos konvenciónak tekintette,⁴⁹⁹ jóllehet tartósan érvényesülő, illetve többször alkalmazott szokásra nem tudtak hivatkozni az alátámasztására. Az azonban bizonyos, hogy a politikai bizalmi elv korlátait nagyon is a gyakorlatból vették, amit gyakran igyekeztek külföldi (rendszerint angol) példákkal alátámasztani. Ilyen volt az a kétségtelenül érvényesülő szokás, mely szerint ha a kormány kisebbségben marad az alsóházban, nem kell azonnal lemondania vagy új választást kezdeményeznie: sorsának néhány hónap alatt el kell dőlnie, mert ennyi idő alatt – úgymond – kiderülhet, hogy a nemzet helyesli-e politikáját.⁵⁰⁰ A kormány megbuktatása akkor sem következik be, ha előterjesztéseit akár többször is leszavazza a képviselőház, mert a minisztériumnak csak akkor kell távoznia, ha a politikáját általában utasítják el, vagy ha nem szavazzák meg a költségvetési vagy az újoncjavaslatát.⁵⁰¹ Mint „általánosan parlamentárisnak ismert elv” jelent meg, hogy a király kormányának parlamenti felelőssége csak programjának és tetteinek ismeretében érvényesülhet.⁵⁰²

Ahhoz képest, hogy a bizalmatlansági indítvány vagy szavazás intézménye semmiképp sem mondható a gyakorlat által részleteiben is kimunkált, bevett eljárásnak, sőt arról valójában egyetlen írott jogi rendelkezés sem volt, mind a korszak néhány erről szóló parlamenti vitájában, mind a közjogi kézikönyvekben meglepően pontosan írták le annak egyes szabályait. Általánosan elfogadott volt például, hogy a bizalmatlansági indítvány

⁴⁹⁸ BALOGH: *A magyar államjog alaptanai*, 295.; KMETY: *i.m.* 401.; MÁRFFY-MANTUANO: *i.m.* 49.; CSEKEY: *i.m.* 185.; MOLNÁR: *i.m.* 704.; CSIZMADIA: *i.m.* 37.

⁴⁹⁹ HORVÁTH: *i.m.* 373.; MÁRFFY-MANTUANO: *i.m.* 48.; Balogh: *A magyar államjog alaptanai*, 294.

⁵⁰⁰ KUNCZ: *i.m.* 326.

⁵⁰¹ MÁRFFY-MANTUANO: *i.m.* 52. A szerző szerint még akkor sem, ha egy kérdésből a kormány kabinetkérdést csinált.

⁵⁰² DEÁK Albert: *A parlament kormányrendszer Magyarországon. I.*, 9.

megszavazása esetén a kormánynak le kell mondania, illetve a miniszterelnök lemondása a kormánytagok közötti szolidaritás követelménye miatt az egész kormány lemondását jelenti.⁵⁰³ Egyesek szerint a kormány bemutatkozásakor a pártok a bizalom kérdését illetően „várakozási álláspontra helyezkednek”, de ha az ellenzék különös bizalmatlansággal viseltetik a kormány iránt, már ekkor megbuktathatja, amint az 1903-ban a Khuen-Héderváry-, vagy 1905-ben a Fejérváry-kormány esetében történt. Ilyenkor, vagyis ha a kormánnyal szemben már bemutatkozásakor bizalmatlanságot szavaznak, akkor vagy le kell mondania, vagy kérnie kell az uralkodót, hogy oszlassa fel a házat és új választást írjon ki.⁵⁰⁴ Ám ahogy az előző fejezetben láttuk, a gyakorlatban a beiktatás kori bizalmi szavazást nem sikerült meghonosítani, a Fejérváry-kormány leszavazása pedig nem járt a kormány lemondásával, úgy hogy a korabeli közjogászok az alkotmányos konvenciókról alkotott elképzeléseiket inkább olvasmányaikból, mint a magyar valóságból vehették.

A kormány politikájáért, valamely döntéséért viselt kollektív felelősség mellett a miniszterek egyéni felelősségét is elismerték, hiszen az 1848.: III. tc. végül is erre utalt, s tulajdonképpen ebből vezették le a kollegialitás elvét. Ugyancsak széles körű egyetértés volt arról, hogy amennyiben a képviselőház megvonja a bizalmat a kormánytól, a minisztérium javasolhatja a királynak az Országgyűlés feloszlatását és ezzel együtt új választások kiírását, amit a király alkotmányosan meg is tehet, ha úgy látja, hogy a parlamenti többségi viszonyok nem tükrözik a közvélemény (azaz a választójogosultak) véleményét.⁵⁰⁵

6.4. A kormány parlamenti felelőssége és a miniszteri felelősség a gyakorlatban

Fentebb már utaltam a parlamentarizmus dualizmus korabeli hazai értelmezésének azokra a tételeire, amelyek a parlamenti többségi elv megszorítására irányultak. Úgy vélem, ezek a valóságos politikai viszonyok sajátos közjogi leképeződései, igazolási kísérletei voltak, amelyek a politikai bizalmi elv érvényesülését aszimmetrikus módon állapították meg az uralkodó és az Országgyűlés között, hiszen a fejedelem bármikor indoklás nélkül felmenthette

⁵⁰³ KMETY: *i.m.* 401.; BALOGH: *A magyar államjog aaptanai*, 241.

⁵⁰⁴ HEIMAN: *i.m.* 26–27.

⁵⁰⁵ KMETY: *i.m.* 402.; MOLNÁR: *i.m.* 705.

a kormányt, míg a bizalmi kérdés felvetésének nem voltak rögzült szabályai, sőt a gyakorlat azt mutatta, hogy az intézmény létezése is vitatott volt.

A dualizmus korában a kormányt illetve az egyes minisztereket ritkán szavazták le, s csak néhány olyan eset ismert, amikor a kormány vagy valamelyik miniszter a vele szemben egyértelműen megnyilvánult politikai bizalmatlanság miatt mondott le.

A kormányval szembeni bizalmatlanság jele lehetett a költségvetés elutasítása, hiszen az lényegében a végrehajtó hatalom működési feltételeinek megtagadásaként is értelmezhető volt. Elvileg, mint láttuk, a parlamenti *budget*-jog volt az Országgyűlés egyik legerősebbnek tartott fegyvere (az újoncjutalék megtagadása mellett) a többségi bizalmat elvesztő kormány távozásának kikényszerítésére. A valóságban azonban a parlament által elfogadott költségvetés nélküli kormányzás, az ún. *exlex* bekövetkezte – mint 1899 elején, 1903 májusától vagy 1910. januárjától) nem vezetett a kormány bukásához, bár hozzájárulhatott ahhoz, és belpolitikai hatásai sem voltak lebecsülendők.⁵⁰⁶ Ennek az lehetett az oka, hogy az 1899-ben és 1903-ban bekövetkezett *exlex* állapot oka az ellenzék obstrukciója volt, ami – a klotúr intézményének hiányában – nem tette lehetővé a többségi akarat érvényesülését, vagyis a költségvetés hiányát nem lehetett a kormány iránti többségi bizalom megvonásaként értékelni.

Bár néhány alkalommal előfordult, hogy a kormányt egy konkrét kérdésben a képviselőház leszavazta, ennek általában nem lett a kormány működésére kiható következménye; igaz, lényeges törvényjavaslatok esetében ilyesmi nem fordult elő. A kormány valamely javaslatának elutasítása azonban legalább egyszer a kormány lemondásához vezetett: 1918-ban a kisebbségi Wekerle-kormány egy alkalommal azért mondott le, mert a képviselőház elutasította választójogi javaslatát, a király pedig nem volt hajlandó feloszlatni az Országgyűlést.

Sokan hasonló esetnek tekintik azt az 1903. szeptemberi szavazást, amikor egy aktuálpolitikai vita keretében a képviselőház elfogadta az ellenzéki vezér Kossuth Ferenc napirendi indítványát, hogy a képviselőház tartson ülést annak megvitatására, hogy a miniszterelnök helyesen járt-e el a konkrét ügyben, s ami miatt Khuen-Héderváry Károly miniszterelnök

⁵⁰⁶ Közvetetten hozzájárulhatott Bánffy Dezső lemondásához, az 1910 eleji *exlex* pedig ahhoz, hogy a kormányalakításra felkért Lukács László visszaadja megbízását az uralkodónak. Romsics Ignác ennél erősebb összefüggést feltételez, azzal, hogy Bánffy lemondásához az *exlex* vezetett. ROMSICS Ignác: Másfél évszázad magyar miniszterelnökei, másfél évszázad magyar kormányformája. In *Magyar kormányprogramok 1867–2002. 1. kötet. 1867–1944*. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2004. 31.

azonnal lemondott. Az ügy lényege az volt, hogy a magyar Országgyűlésben nagy felzúdulást keltett Körber osztrák miniszterelnök egy beszéde, amelyet az osztrák *Reichsrat*-ban tett, s amely szerint a magyar katonai követelések veszélyeztetik a Monarchia védelmi képességeit, s az ellenzék nem tartotta kielégítőnek a magyar miniszterelnök erre adott nyilatkozatát. Kossuth Ferenc a képviselőház 1903. szeptember 9-i ülésén olyan napirendi javaslatot tett, hogy a ház a következő napon is tartson ülést annak megvitatására, hogy a miniszterelnök megfelelő formában utasította-e vissza az osztrák kormányfő nyilatkozatát. A bevett értelmezés szerint a kormány azért mondott le, mert Khuen-Héderváry miniszterelnök napirendi javaslatával szemben (mely azt kérte a képviselőháztól, hogy ne tartson ülést az új kormány megalakulásáig) a ház Kossuth napirendi indítványát szavazta meg.⁵⁰⁷ Az eset körülményei azonban távolról sem egyértelműek,⁵⁰⁸ ám az még kevésbé, hogy ez bizalmatlansági szavazásként lett volna értékelhető. Ez inkább utólagos értelmezés eredménye,⁵⁰⁹ a szavazás konkrét körülményei azonban kevésbé utalnak erre. Meg kell jegyezni továbbá, hogy a parlamenti napirendre tett javaslat leszavazását korábban nem tekintették bizalmi szavazásnak, jóllehet 1878-ban már volt rá precedens.⁵¹⁰ Végül az is figyelmet érdemel, hogy a Khuen-Héderváry-kormány szeptember 29-én már másfél hónapja nem volt hivatalban, hiszen augusztus 10-i lemondása óta csak ügyvivő kormányként működött, azzal szemben viszont a bizalmatlanság kinyilvánításának aligha van értelme, hiszen a kormány addigra már lemondott.

A bizalmatlanság kifejezett kinyilvánítására vonatkozó első kísérletre Bosznia okkupációja nyomán került sor, amikor az ellenzék egy része – a Függetlenségi Párt néhány képviselője által a kormány jogi felelősségre vonására tett javaslat mellett – élt ilyen kezdeményezéssel,⁵¹¹ ám annak nem lett eredménye.

⁵⁰⁷ Lásd GRATZ: *i.m.* Második kötet. 25.; DOLMÁNYOS: *i.m.* 264.; PESTI: *i.m.* 26.; WIENER: *i.m.* 71.

⁵⁰⁸ Khuen-Héderváry miniszterelnök napirendi javaslatát Kossuth javaslatával szemben ugyanis a képviselőház 1903. szeptember 24-i ülésén valójában elfogadta, nem pedig leszavazta, ám a 29-ére összehívott rendkívüli ülésén Kossuth megismételt javaslatát már megszavazta. Csakhogy Khuen-Héderváry ekkor nem adta elő újra ellenjavaslatát, holott nemcsak jelen volt az ülésen, hanem részt is vett a 29-iki vitában. Lásd KN, 1903. szeptember 24.; és KN, 1903. szeptember 29.

⁵⁰⁹ Csizmadia Andor szerint például „1867 óta első ízben történt, hogy a képviselőház bizalmi kérdésben nyílt ülésben az ország miniszterelnökét leszavazta”. CSIZMADIA: *i.m.* 42.; Wiener György szerint pedig „[e]lőször fordult elő, hogy az ellenzék valamely indítvány feletti voksolást bizalmi kérdésként értékelt, kísérletet téve arra, hogy szokásjogi úton alakítsa ki a politikai felelősség intézményét.” WIENER: *i.m.* 71.

⁵¹⁰ Akkor Bánffy Dezső miniszterelnök napirendi javaslatát szavazta le a képviselőház a házelnök lemondásával (illetve új megválasztásával) kapcsolatban.

⁵¹¹ CSIZMADIA: *i.m.* 39.; KOZÁRI: *Tisza Kálmán és kormányzati rendszere*, 320.

Sikeres volt viszont a Fejérváry-kormánnyal szembeni bizalmatlansági szavazás 1905. június 21-én, legalábbis abban az értelemben, hogy a képviselőház megszavazta Kossuth Ferenc javaslatát, mely szerint „a Fejérváry-kormány parlamenten kívül álló kormány és mint ilyen alkotmányellenes és iránta a képviselőház bizalommal nem viseltetik”. Ez már kifejezett formában is a kormánnyal szembeni bizalmatlanság kinyilvánítása volt.

Minthogy a Fejérváry-kormány a ház bizalmatlansági szavazása nyomán rögvest lemondott, ez az eset – a többségi kormányzás évtizedes hagyományával, valamint a választásokon győztes koalíció későbbi kormányalakításával együtt – sokak számára a magyarországi parlamentarizmus működésének kétségtelen bizonyítéka. Ám – hasonlóan a parlamentáris kormányzás igazolásaként felhozott többi példához – ennek az aktusnak az értékelése sem egyértelmű, sőt az ellenkező irányú érvelés számára is legalább olyan erős hivatkozási alapot jelenthet. Nem azért, mert a Fejérváry-kormány a bizalmatlansági szavazást alkotmányellenesnek tekintette; illetve nem csak amiatt, mert az a magyar közjogban ismeretlen jogintézmény volt, vagy mert arra úgy került sor, hogy a kormány kinevezéséről szóló királyi kézirat ismertetése után a házelnök megtagadta az azzal együtt a parlamentnek benyújtott – s az Országgyűlés elnapolására vonatkozó – másik kézirat felolvasását (mert abban az esetben a képviselőház nem szavazhatott volna a Fejérváry-kormánnyal szembeni bizalmatlansági határozati javaslatról). Hanem azért, mert bár a kormány valóban lemondott, de Ferenc József nem fogadta el a lemondást, s a kormány még hónapokig hivatalban maradt – egészen addig, amíg szeptemberben újra lemondott, s amíg októberben az uralkodó újra csak ki nem nevezte, jóllehet akkor éppoly kevésbé volt parlamentárisnak nevezhető, mint első hivatali idején. Ezért nehéz a Fejérváry-kormány megbuktatását ahhoz az 1905. júniusi szavazáshoz kötni, amely ezt követően még csaknem tíz hónapig működött, s amely ezalatt alapvető alkotmányos módosításokat javasolt az uralkodónak a hadügyi reformoktól az általános választójog bevezetéséig, s amely még a következő – igaz, rendkívüli – parlamenti választások idején is hivatalban volt.

Bárhogyan ítéljük is meg a bizalmatlansági szavazás sikerességét az 1905–1906. évi válság során, az hamarosan bebizonyosodott, hogy a bizalom megvonása Magyarországon nem vezetett a kormány bukásához. Miután ugyanis a koalíciós pártok bomlási folyamatának eredményeként az 1906-ban alakult kormány lemondott, s 1910. január 24-én az új, ismét Khuen-Héderváry Károly vezette kormány bemutatkozott a képviselőházban, az alsóház megint csak megvonta a bizalmat a kormánytól, ám ez ezúttal sem eredményezte annak

távozását. Igaz, éppen hatás nélküli formalitásnak sem lehet nevezni, mivel az uralkodó előbb elnapolta a parlament ülését, majd feloszlatta az Országgyűlést. Jóllehet az angol kabinetrendszerben is rögzült a kormányválság megoldásának ez a lehetséges módja, amit a parlamentáris kormányrendszer részének tekintettek, Magyarországon azonban e példa követésével aligha egy új alkotmányos konvenció megalapozása volt a cél, amit az is mutat, hogy IV. Károly 1918-ban elutasította az akkori miniszterelnök, Wekerle hasonló kérését.

A bizalmatlansági szavazás meghonosítására tett, alapvetően sikertelen kísérletek mellett arra is volt néhány példa, amikor a kormány vetette fel a bizalmi kérdést. Állítólag már Andrássy is a lemondását helyezte kilátásba 1868 nyarán, ha nem sikerül engedményt elérni a véderő ügyében.⁵¹² 1880-ban Tisza Kálmán jelezte, hogy a januári budapesti utcai megmozdulások miatt fel kívánja vetni bizalmi kérdést.⁵¹³ A miniszterelnök által felvetett bizalmi kérdés intézménye – amelynek leszavazása elvileg nyilvánvalóan szintén az egész kormány bukásához vezetett volna – azonban szintén nem szilárdult szokássá – sem a parlamenti gyakorlatban, sem a magyar tételes közjogban.

6.5. A közös miniszterek és a horvát bán felelőssége

A kiegyezési törvény által létrehozott közös miniszterek jogállása még a magyar miniszterekénél is kevésbé szabályozott volt. A felelősségre vonatkozó szabályozás mégis emlékeztet arra a módra, ahogyan az 1848. évi III. tc. rendezte a hazai miniszterek felelősségét. Egyrészt tartalmazott ugyanis egy általános felelősségi klauzulát, mely szerint a közös „ministerium minden tagja mindazokra nézve, a mik köréhez tartoznak, felelős lesz az egész ministerium is együtt, oly hivatalos intézkedéseire nézve, melyeket együtt állapított meg”. Másrészt azonban rögzítette is a felelősségre vonás módját, ennek során azonban csak a közös miniszterek alkotmányjogi felelősségéről rendelkezett, hiszen felelősségre vonásukat a

⁵¹² Az idősebb Andrássy Gyula életrajzírója, Wertheimer Ede szerint Andrássy az önálló magyar egységek létrehozására vonatkozó engedményhez kötötte saját miniszterelnöki megbízását egy e kérdéstről tartott koronatanácsban. WERTHEIMER: *i.m.* 434. Szekfű Gyula viszont arra utal, hogy a kiegyezési törvény vitájában Andrássy a bizalmi kérdést is felvetette annak érdekében, hogy a törvényben a közös költségek helyett az „ország állami szükségleteinek fedezése” kifejezést használják. SZEKFŰ Gyula: *Három nemzedék és ami utána következik*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1938. 228–229.

⁵¹³ KOZÁRI: *Tisza Kálmán és kormányzati rendszere*, 332.

törvény csak „az alkotmányos törvények megsértése miatt” tette lehetővé.⁵¹⁴ A közös miniszterek a delegációknak tartoztak felelősséggel. Ugyan egyesek szerint ez felölelte a jogi és politikai felelősséget,⁵¹⁵ de a kiegyezési törvény a közös miniszterek felelősségét, illetve annak „módját” kifejezetten a jogi felelősségre vonásra korlátozta;⁵¹⁶ igaz, hogy biztosította ugyanakkor a delegációk kérdésfeltevési jogát a közös minisztériumhoz, illetve a közös miniszterekhez, illetve előírta, hogy azok kötelesek a bizottságok előtt megjelenni, és szóban vagy írásban, vagy akár a szükséges iratok beterjesztésével a kért tájékoztatást megadni. A közös miniszterek politikai felelősségét néhányan a független, felelős magyar kormány parlamenti felelősségének analógiájára alapozták, arra utalván, hogy az 1848. évi III. tc. és az 1867. évi XII. tc. a nemzeti kormány tekintetében sem tartalmazta explicit módon a politikai felelősség elvét, illetve a delegáció mint a parlamentek kiküldött bizottsága a közös miniszterekkel kapcsolatban mindazon – az imént említett – jogokat gyakorolja, amelyek a miniszteri felelősség érvényesítésére egyébként az Országgyűlést is megilletik. A közös miniszterek ennek alapján parlamentáris minisztériumot alkotnak, de – mivel jogállásukban magyar és osztrák miniszteri tisztséget egyesítenek, megbízásukat mindkét állam akaratából nyerik, és azokat szolgálják – nem tartoznak közvetlen felelősséggel a nemzeti parlamenteknek.⁵¹⁷ A közös miniszterek politikai felelősségének alátámasztására továbbá azt az érvelési módot is alkalmazták,⁵¹⁸ mint amellyel néhányan a magyar minisztérium politikai felelősségének igazolását is megkísérelték, s mely szerint a kiegyezési törvény 27.§-ának generálklauzulája magába kell hogy foglalja a politikai felelősség elvét is.⁵¹⁹ Ezzel kapcsolatban azonban éppúgy állnak azok a kézenfekvő ellenérvek, amely az 1848. évi III. tc. esetében a magyar kormány tekintetében is felvethetők: egyrészt ha a jogalkotók szándéka a

⁵¹⁴ 1867.: XII. tc. 27.§; 50–51.§§. Megjegyzem, a közös miniszterek némely funkciója tekintetében még a jogi felelősség fennállta sem volt egyértelmű. Így például Bosznia-Hercegovina igazgatása a közös pénzügyminiszter hatáskörébe tartozott, míg a közös külügyminiszter egyben a király házi minisztere is volt, ám egyik feladatkör sem volt a közös ügyek része (sőt az utóbbi az osztrák belső jog intézménye volt).

⁵¹⁵ DEÁK Albert: *A parlamenti kormányrendszer Magyarországon. I.*, 144–145.

⁵¹⁶ 1867.: XII. tc. 50–51. §§.

⁵¹⁷ DEÁK Albert: *A parlamenti kormányrendszer Magyarországon. I.*, 146.

⁵¹⁸ MÁRFFY-MANTUANO: *i.m.* 109. Márfy-Mantuano szerint pedig a delegációknak még ahhoz is joguk volt, hogy bizalmatlanságot szavazzanak a közös minisztériummal szemben. *Ugyanott*, 211.

A kiegyezési törvény megalkotóinak ebben a tekintetben Kmety Károly szerint is az 1848.: III. tc. megoldása lebeghetett a szemük előtt. Kmety szerint – aki a magyar kormányt parlamentárisnak tartotta – a közös miniszterek felelősségének kérdését csak egybehangzó osztrák és magyar törvények teheték volna élő joggá. KMETY Károly: *Közös minisztereink felelősségéről I–III. Jogtudományi Közlöny*, 1915. 22–24. szám. 265–266.

⁵¹⁹ Az 1867. évi XII. tc. 27.§-a szerint ugyanis „[f]elelős lesz e ministerium minden tagja mindazokra nézve, a mik köréhez tartoznak, felelős lesz az egész ministerium is együtt, oly hivatalos intézkedéseire nézve, melyeket együtt állapított meg”.

közös minisztereknek a delegációkkal szemben való politikai felelősség statuálására is kiterjedt volna, akkor ezt éppoly egyértelműen megtehették volna, mint ahogy a jogi felelősségre vonatkozóan az ilyen akaratukat kimondták; de ha ettől eltekintünk is, a gyakorlatban egyik delegáció sem kísérelte meg egyetlen közös miniszter vagy a teljes közös minisztérium politikai felelősségre vonását.

Ezért a közös minisztereknek a delegációk felé csak jogi felelősségük volt,⁵²⁰ politikai értelemben csak a közös uralkodónak voltak felelősek.⁵²¹ A közös miniszterek ezért nem voltak parlamentáris intézmények, még ha a delegációk a két ország parlamenti bizottságai voltak is. A közös miniszterek nem a delegációk – s rajtuk keresztül a nemzeti parlamentek – bizalmát élvező felelős politikusok voltak, hanem a király személyes tanácsadói a közös ügyek intézésében, akik megbízatásukat kizárólag az uralkodó bizalmából nyerték, s tevékenységük fölött még a delegációknak sem voltak olyan ellenőrzési jogosítványaik, mint az osztrák és a magyar parlamenteknek saját kormányaik fölött.⁵²² Valójában az 1867. évi XII. tc. a közös ügyek tekintetében még az ellenjegyzésről sem intézkedett.⁵²³ A delegációk parlamentarizációjának a feltételei is hiányoztak, hiszen a hazai parlamenti többségi viszonyokat képviselték, s funkciójuk egyébként sem valamilyen pártprogram, hanem a két állam érdekeinek képviselete volt.⁵²⁴ A közös miniszterek kinevezése kizárólag az uralkodó tetszésétől függött, ilyen ügyekben ha folytatott is konzultációkat, azokat nem pártalapon tette, minthogy ez a közös ügyek tekintetében nehezen is lett volna elképzelhető. Kinevezéseinek ellenjegyzéséről ugyan semmilyen jogszabály nem rendelkezett, a kialakult gyakorlatban azonban valamely másik közös miniszter ellenjegyezte a kinevezéseket, leggyakrabban a közös külügyminiszter.

⁵²⁰ Ehhez hasonló felfogást képvisel: SZABÓ István: *i.m.* 55.; és WIENER: *i.m.* 69.

⁵²¹ PÖLÖSKEI: *i.m.* 19.

⁵²² FERDINANDY Gyula: *Közjogi problémák. Tanulmány*, 700–701.; Réz Mihály: *Közjogi tanulmányok*. Pallas Irodalmi és Nyomdai Részvénytársaság, Budapest, 1914. 16.

⁵²³ Polner Ödön felfogása szerint azonban a közös miniszteri tisztségek létrehozásával a kiegyezési törvény tulajdonképpen módosította az 1848. évi III. tc-t, s mivel a közös minisztérium nem egy külön közös állam közös minisztériuma, hanem egyidejűleg a két állam kormányának része, a szabályozás nem módosíthatta annak azt a rendelkezését, amely szerint a király a független minisztérium által kormányoz, és hogy aktusai ellenjegyzésre szorulnak. POLNER: *Magyarország és Ausztria közjogi viszonya történeti kifejlődésében és jelen alakjában*, 193–194.

⁵²⁴ Ferdinandy Gejza szerint „[a] közös minisztérium tehát csak felelős alkotmányos, de nem parlamentáris, hanem adminisztratív minisztérium, mely fennállásának erejét nem a nemzetek politikai életéből, hanem csakis a fejedelem bizalmából meríti.” FERDINANDY Gejza: *Magyarország közjoga (Alkotmányjog)*, 700–702.

A dualizmus kori magyar politikusok érzékelték, hogy ez a helyzet még nehezebbé teszi a közös ügyek, illetve a közös minisztérium működésének összeegyeztetését a magyar függetlenség eszméjének, illetve igényének fenntartásával, ezért gyakran hangsúlyozták a magyar kormány közvetett felelősségét, ami a közös ügyek intézésének befolyásolására terjedhetett ki. Eszerint a Monarchia külügyeit illetően a miniszterelnököt, a közös véderő vonatkozásában a hadügyminisztert, a közös pénzügyek tekintetében pedig a pénzügyminisztert lehetett interpellálni.⁵²⁵ Kétségtelen azonban, hogy a magyar Országgyűlés és kormány a közös miniszterekre csak erősen közvetett befolyást tudott gyakorolni, nem beszélve arról, hogy ezt az osztrák parlament és kormány is megtehetette. Mindenesetre a dualizmus egyetlen kormánya sem bukott meg a közös minisztérium tevékenysége miatti (vélt) politikai felelősség érvényesítése következtében.

A horvát–magyar kiegyezésről szóló 1868: XXX. tc. szerint a horvát autonómia kormányzatának vezetője, a horvát bán a horvát-szlavón-dalmát tartománygyűlésnek volt felelős, ám e felelőssége csak jogi természetű volt, minthogy a horvát kormány nem volt parlamentáris jellegű.⁵²⁶ Igaz, a magyar kormány felelőssége – legalábbis a jogi, de a korabeli többségi álláspont szerint a politikai is – Horvátország kormányzásáért is fennállt az Országgyűléssel szemben.⁵²⁷

7. Választójog és parlamenti választások Magyarországon, 1867–1918

7.1. Választójog és választási rendszer a dualizmus idején

A dualizmus kori Magyarország parlamentarizmusa melletti talán legerősebb érv az, hogy a korszakban a kormányzás néhány rövidebb periódust leszámítva a többségi elvnek megfelelően történt, vagyis a képviselőház többségét alkotó pártkormány gyakorolta a

⁵²⁵ HEIMAN: *i.m.* 35.

⁵²⁶ A jogi felelősség szabályait egy 1874. január 10-i horvát törvény állapította meg. Ezzel szemben Kmety Károly és Márfy-Mantuano szerint – a közös miniszterekhez hasonlóan – a horvát bánnak is volt politikai felelőssége a horvát tartománygyűléssel szemben. Lásd KMETY: *i.m.* 402.; és MÁRFFY-MANTUANO: *i.m.* 115–116.

⁵²⁷ RÉZ: *Közjogi tanulmányok*, 16.

végrehajtó hatalmat. Kérdéses azonban, hogy ennek jelentőségét nem kérdőjelezzik-e meg azok a korabeli és későbbi vélemények, amelyek szerint a dualizmus nagy részében nem volt lehetséges, hogy az ellenzék parlamentáris úton hatalomra kerüljön. Ám nem biztos, hogy ez olyan fontos szempont lenne; nyilvánvalóan nem vetíthetjük vissza mai demokrácia-felfogásunkat a XIX. század második felére, amikor még Nyugat-Európában is a felnőtt lakosság csak kis része rendelkezett választójoggal, s ahol a liberális parlamentarizmus sokáig igyekezett ellenállni a választójog kiterjesztésének. Mégis, ahogy láttuk, az európai parlamentáris rendszerek bármennyire leszűkítették is a politikai részvétel lehetőségét, a politikai hatalomban részt vevő társadalmi osztályok vagy rétegek, a korabeli nagybirtokos, középnemes és polgári elitek számára valóságos versenyt biztosítottak, a század végétől, illetve a XX. század elejétől pedig a politikai rendszerbe fokozatosan betagolták a szociáldemokrata és agrárpártokat is.

Magyarországon 1867-ben fenntartották a választójogról szóló 1848. évi V. tc. hatályát, amely alapján összesen öt országgyűlési képviselőválasztást tartottak (a dualizmus idején kettőt, 1869-ben és 1872-ben). A 48-as törvény vagyoni, jövedelmi és műveltségi cenzus alapján biztosította a szavazati jogot a 20., a választhatóságot pedig a 24. életévüket betöltött férfiak számára. Emellett ún. régi jogon meghagyta azok választójogát, akik azt egyszer már megszerezték, vagyis akik azzal korábban előjogaik alapján rendelkeztek (ám az ilyen választójog nem volt örökölhető). Mindezek alapján 1869-ben mintegy 900 ezer választójogosult volt Magyarországon, a népesség 6,7%-a.

A törvény alapján 377 választókerületben választottak képviselőt az alsóházba, amely rajtuk kívül az 1848. évi VII. tc. szerint Erdélyben megválasztandó 69 (később 75) tagból állt még. Az 1868. évi horvát-magyar kiegyezés alapján Horvátország 29 képviselőt küldött a magyar képviselőházba (és kettőt a főrendiházba), igaz, ők csak a közös ügyek tárgyalásában vettek részt. A horvát képviselők száma később 34-re,⁵²⁸ majd 40-re⁵²⁹ emelkedett. 1877-ben a magyarországi választókerületek számát is növelték, s ekkortól 413 tagú volt a képviselőház.⁵³⁰ 1913-ban a választókerületek számát – s ezzel a képviselőház létszámát – 413-ról 435-re emelték, s a szavazást Budapesten és a törvényhatósági jogú városokban

⁵²⁸ 1873.: XXIV. tc.

⁵²⁹ 1881.: XV. tc.

⁵³⁰ 1877.: XI. tc.

titkossá tették – igaz, e szabályok alapján a közbejött világháború miatt már nem tartottak képviselőválasztást.

A választásra abszolút többségi választási rendszerben, egyéni jelöltekre leadott nyílt, szóbeli szavazás útján került sor⁵³¹ a korábban megállapított választókerületi beosztás alapján. Erdélyben közigazgatási egységeként, azaz „székek” szerint választottak, a katonai határőrvidéken azonban a katonai megszállás miatt nem került sor képviselőválasztásra. A választójog reformjára 1874-ben került sor, s ezt követően a dualizmus korában valamennyi későbbi választást az 1874. évi XXXIII. tc. alapján tartották meg (csak 1899-ben volt egy további módosítás, de az csak a választási eljárást – például a választási bíráskodást – érintette). Az 1899. évi XV. tc. ugyanis a választási bíráskodást, amely addig az 1848. évi V. tc. szerint a képviselőház jogköre volt, ideiglenesen, 1908-ig a királyi kúriára ruházta (amit később meghosszabbítottak egészen 1925-ig).

Az 1874. évi módosítás alapvetően fenntartotta az 1848.: V. tc-t és az erdélyi 1848.: II. tc-t, de a régi jog alapján már csak azok szavazhattak, akik részt vettek az 1869. évi választáson. Gratz Gusztáv szerint az új törvény csak a korábbi foltozgatására szolgált, mert az általános választójogot követelő 48-as párt kivételével senki nem akarta azt kiszélesíteni.⁵³² Bár voltak olyan vélekedések, amelyek szerint a változtatás arra irányult, hogy visszaszorítsák a nemzetiségek képviseletét, „[e]gyetlen céljuk olyan kormánytöbbség biztosítása, amilyenre a kiegyezés megvédésére szükség volt”.⁵³³ Persze nagyon is lehetséges, hogy e két cél összefonódott, s az új szabályozástól várták, hogy a kormánypárti jelöltek a határszéli, illetve a nemzetiségi területeken nagyobb sikerrel vegyék fel a versenyt a nemzeti kisebbségi jelöltekkel. A törvénynek azonban volt egy további, stratégiai célja is, ami magyarázza a területenként változó mértékű cenzus alkalmazását, valamint az eltérő nagyságú választókerületek fenntartását – azaz a választási rendszer súlyos aránytalanságát.

Az új törvény a vagyoni cenzus helyébe adócenzust állított, annak megállapítása viszont a magyarlakta vidékeket sújtotta, mert ezeken a területeken magasabban szabta meg a cenzus alapjául szolgáló földadó-minimumot. Ennek az volt az oka, hogy azokon a területeken, ahol a magyar népesség volt többségben, az ellenzéki pártok rendszerint több szavazatot kaptak,

⁵³¹ Mivel azonban a törvény szövege nem volt teljesen egyértelmű, 1874-ig több helyen titkos szavazást tartottak. BOROS–SZABÓ: *i.m.* 130.

⁵³² GRATZ: *i.m. Első kötet*, 138.

⁵³³ GRATZ: *i.m. Első kötet*, 139.

mint a 67-es alapon álló Szabadelvű Párt. Ezért a többnyire kormánypárti nemzetiségi választókerületek kisebb lélekszámúak voltak,⁵³⁴ következésképp lakosságarányosan több képviselőt küldhettek a képviselőházba, mint a magyarlakta körzetek.⁵³⁵

Az 1874-es törvény alapján a felnőtt férfiak kb. egynegyede volt választójogosult, a népesség kb. 5–6%-a. Változatlanul hagyták az 1869-es választókerületi beosztást, és továbbra is nyíltan kellett szavazni.

Ha az 1848. évi V. tc. alapján meghatározott választójog nagyjából megfelelt az európai trendeknek, addig az 1874-es reform elmulasztotta annak kiterjesztését, sőt valójában valamivel csökkentette a választójogosultak számát, mert kizárta a választójogból a katonákat, az adóhátralékosokat és a vagyonbukottakat, hosszabb távon pedig befagyasztotta a választójogot. A XX. század elején például még valamivel kevesebben rendelkeztek választójoggal, mint az 1869-es választások idején.⁵³⁶ Később ugyan apróbb módosításokkal igyekeztek legalább a választópolgárok számának csökkenését megállítani,⁵³⁷ jelentős javulást azonban a korszak végéig nem értek el. A XX. század elejére a magyar választójog lényegesen szűkebb volt, mint az európai parlamentáris rendszerekben,⁵³⁸ s alapvető funkciója nem a demokratikus részvételi jogok biztosítása, hanem a dualizmus rendszerének fenntartása, illetve szűk politikai elitjének a hatalomban való megtartása volt.⁵³⁹ A magyar politikai és közjogi rendszer tehát egyik legfontosabb részét, a választójogot illetően épp a dualizmus korában maradt el az európai fejlődés fő sodrától: még akkor is a hagyományos, XIX. századi liberális felfogást követte, amikor Európa nyugati része már a tömegdemokráciává válás útján haladt. A XIX. század végi, és a XX. század eleji magyar liberálisok még mindig ott tartottak, hogy csak a vagyon és tudás (műveltség) tehet képessé valakit arra, hogy választójogát megfelelően gyakorolja, s a választójog nem egyéni jog,

⁵³⁴ A választókerületek újraszabályozása az 1877: X. tc.-vel történt meg, ám az nem változtatott lényegesen a választókerületek aránytalanságán.

⁵³⁵ GERŐ András: *Az első próba kisebbség*. Gondolat, Budapest, 1988. 63.

⁵³⁶ GERŐ: *i.m.* 68.

⁵³⁷ Így például az 1899. évi XV. tc. eltörölte azt az 1874-es korlátozást, amely kizárta a választójogból az adóhátralékosokat.

⁵³⁸ Gerő András adatai szerint amíg 1905-ben Magyarországon a lakosoknak csak a 6,2%-a volt választójogosult, Franciaországban 28%-a, Angliában 16%-a, Itáliában 8%-a, de még Ausztriában (27%) és a Német Császárságban (22%) is jóval magasabb volt ez az arány. GERŐ: *i.m.* 59.

⁵³⁹ Még leplezetlenebb volt ez a törvényhatósági választási rendszer esetében, ahol a képviselőtestületek (törvényhatósági bizottságok) tagjait csak felerészben választották népképviseleti alapon, míg másik felét a legtöbb adót fizető virilisek alkották. A virilis rendszer alkalmas volt arra, hogy akár nemzetiségi többségű települések is magyar irányítás alatt maradjanak, mivel a virilisek többsége magyar volt.

hanem közügy. Az 1874-es választójogi törvény képviselőházi tárgyalása során például Szapáry Gyula belügyminiszter így érvelt: „nem látom szükségét annak, hogy azon határon, melyet az 1848. törvény felállított, túlterjeszkedjünk; sőt ez fölfogásom szerint veszedelmes volna,... mert lehet, hogy ezen határ átlépése által tért nyitnánk a társadalmi rend fölbontására; másrészt alkalmat adnánk arra, hogy amaz elemek, melyek e joggal helyesen élni még nincsenek teljesen képesítve, maga az alkotmányos szabadság ellen volnának fölhasználhatók”.⁵⁴⁰ Tisza Kálmán pedig kijelentette, hogy bár a választójog kiterjesztésével általában egyetért, de annak alkalmazásához Magyarországon hiányoznak a feltételek, és a megvalósítása kárt okozna az országnak.⁵⁴¹ Változás csak abban volt, hogy egyre jobban becsülték a szerzett jövedelmet, amit az adócenzus előtérbe helyezése mutat; úgy gondolták, hogy a politikai részvételi jog biztosítása csak azok számára méltányos, akik vagy műveltségük alapján arra méltónak bizonyultak, vagy akik adójukkal maguk is részt vesznek a közteherviselésben. A választójog szűken tartásának azonban alapvetően mégis csak politikai indokai voltak, vagyis a magyar hegemonia megőrzése és azoknak a társadalmi csoportoknak (például a parasztságnak) a távol tartása a szavazástól, akik valószínűleg többségükben a 48-as pártokra szavaztak volna, s ezzel veszélyeztethették volna a Szabadelvű Párt, közvetett módon pedig a földbirtokos arisztokrácia és a dzsentrik kormányzati monopóliumát. A magyar politikai rendszer kétségtelenül biztosított korlátozott lehetőséget egyes társadalmi csoportok, illetve érdekek politikai rivalizálására, így az arisztokrácia, a középnemesség, majd a nagypolgárság, vagy egy másik dimenzióban az ún. merkantilek és az agráriusok egyes csoportjai között, de e vetélkedésből a vagyoni és műveltségi cenzusok fenntartásával az „alacsonyabb társadalmi osztályok” kimaradtak.

Mindazonáltal a hagyományos szabadelvűség erkölcsi alapjait kikezdte a választási rendszer aránytalansága, a választások manipulálása, a szociáldemokrácia megjelenése és növekvő szervezettsége (hiszen az épp a politikai tudatosság bizonyítéka volt), s önmagában az is, hogy Európa nagy részén ezekben az évtizedekben folyamatosan bővült a választójogosultak köre. De paradox módon leginkább az a mód kérdőjelezte meg a korlátozott választójog morális megalapozását, ahogyan az általános választójog gondolata, illetve javaslata felmerült.

⁵⁴⁰ KN, 1874. július 1.

⁵⁴¹ KN, 1874. július 3.

Erre ugyanis az 1905. évi kormányválság idején került sor, miután a Fejérváry-kormány belügyminisztere, Kristóffy József azt javasolta, hogy a monarchia válságát az általános választójog bevezetésével oldják meg. Ám a terv lényege nem önmagában a politikai részvétel kiterjesztése, azaz a politikai rendszer demokratizálása volt, hanem olyan politikai akcióterv, amely a szociáldemokraták, a polgári radikálisok, s esetleg a nemzetiségek erőteljesebb bevonásától remélte a koalíció választási vereségét.⁵⁴² Azt azonban valójában ellenezte az ellenzéki Függetlenségi Párt, amelynek egy 1905. szeptemberi határozata szerint azért nem támogatja a kérdés napirendre tűzését, mert elsősorban nemzeti követeléseinek akar érvényt szerezni.⁵⁴³ De a javaslattal előálló Szabadelvű Párt sem állt ki mellette egyértelműen, mivel az akkor már talán legerősebb szárnyát vezető Tisza István egész pályafutása alatt ellenezte az általános választójog gondolatát. Egyrészt attól tartott, hogy az a nemzetiségek előretörésével járna,⁵⁴⁴ másrészt pedig, hogy vidéken, ahol a függetlenségi eszme mindig népszerű maradt, megváltoztatta volna a parlamenti erőviszonyokat, ami végső soron veszélyeztethette volna a dualizmust.⁵⁴⁵

A Kristóffy-féle javaslat – amely valójában nem jelentette volna az általános választójog bevezetését, csak a választójog kiterjesztését⁵⁴⁶ – végül nem került elfogadásra, de a kérdés ezentúl megkerülhetetlenné vált, s folyamatosan a belpolitika napirendjén szerepelt: része volt például annak a politikai paktumnak, amelyben a koalíció pártjai a kormányra kerülés érdekében lemondtak saját programjukról, s később része volt az új kormánypárt, a Nemzeti Munkapárt 1910-es programjának is.

A koalíciós kormány azonban 1908-ban Andrássy Gyula belügyminiszter révén csak egy ún. plurális választójogi javaslatot terjesztett elő, amely ugyan – legalább közvetve – mindenkit bevont volna a szavazásba, ám nem egyenlő alapon: adócenzus és iskolai végzettség alapján egyesek több szavazatot kaptak volna, míg az írni-olvasni nem tudók 12-en választhattak

⁵⁴² Lásd erről PÖLÖSKEI: *i.m.* 144.

⁵⁴³ GRATZ: *i.m. Második kötet*, 100.

⁵⁴⁴ Márpedig Tisza nem tagadta, hogy „[é]n a magyar intelligencia vezető szerepében – és csakis ebben – látom biztosítva a nemzeti szupremáciát.” *KN*, 1913. március 6. Szerinte a demokratikus jogok gyors kiterjesztése a parlamentáris normák süllyedéséhez és színvonalának csökkenéséhez vezetne. VERMES: *i.m.* 209.

⁵⁴⁵ A. J. P. Taylor szerint az általános választójog bevezetése Magyarországon kisebbségbe szorította volna a magyarokat a többi nemzetiséggel szemben, és a dzsentrik is kisebbségbe kerültek volna a parasztokkal és a városi munkásokkal szemben, ezért az egyszerre veszélyeztette a nemzeti és osztálykiváltságokat. TAYLOR: *i.m.* 246.

⁵⁴⁶ A választójog csak a 24 éven felüli, írni-olvasni tudó férfiakra terjedt volna ki, s a választójogosultak aránya az összlakosságon belül 6,29%-ról 15,74%-ra nőtt volna. VERMES: *i.m.* 136.

volna egy szavazót. Az Andrássy-féle javaslat tulajdonképpen az általános választójog elodázásának eszköze volt azt követően, hogy Ausztriában 1906 decemberében bevezették az általános választójogot, sőt a következő évben ennek alapján választották a Birodalmi Gyűlést. A koalíció pártjai ugyanis a választójog kiterjesztését a teljes felnőtt férfilakosságra politikailag kiszámíthatatlannak, illetve veszélyesnek tartották.⁵⁴⁷ A századelő politikai elitje osztotta ezeket az aggályokat, azzal, hogy az általános választójog túl gyors, ugrásszerű bevezetése nemcsak forradalomszerű változást idézhet elő az alkotmányban, hanem a parlamentarizmus ellenfeleinek tenne szolgálatot, mert olyanoknak adna politikai részvételi jogot, akik azt a parlamentarizmus ellen használhatnák fel, s az alsóbb néprétegek amúgy sem alkalmasak a közügyekben való higgadt döntésre. Ezért a parlament vezetését a legkiválóbbakra kell bízni, őket pedig ott kell keresni, ahol az ehhez szükséges értelem és vagyon van.⁵⁴⁸ Ezért, bár az általános választójog egyébként hosszabb távon nyilván kívánatos, arra akkor kell lehetőséget teremteni, amikor a nemzet már elérte a kultúrájának azt a fokát, melyben a politikai jogok nagyobb veszély nélkül kiterjeszthetők. Addig is azonban helyesebb az az álláspont, mely szerint a közjogosítványok nem saját jogon, hanem az állam eszméjéből kifolyólag illetik meg az embereket.⁵⁴⁹

Andrássy kísérlete azonban sikertelen maradt, s az általános választójogot a korszak két utolsó választójogi reformja – amelyek alapján egyébként egyetlen választást sem tartottak – sem valósította meg. Az első, az 1913. évi XIV. tc. kb. 350 ezerrel növelte volna meg a választójogosultak számát, ami után a lakosság kb. 8,7%-ának lett volna választójoga,⁵⁵⁰ míg az 1918. évi XVII. tc. kiterjesztette volna a választójogot a frontharcosokra, a hadirokkantakra és a háborús kitüntetéssel rendelkezőkre.

⁵⁴⁷ Andrássy szerint ugyanis „[a] korlátlan választói jognak, minden átmenet nélkül, egyszerre való behozatala az államhatalmat a vagyontalan, a politikailag iskolázatlan, tehát kellő belátással és az államügyek intézéséhez megkívánt hivatottsággal egyáltalán nem bíró tömeg kezébe szolgáltatná át.” *Képviselőházi Irományok*, 1908. XXVIII. kötet, 926. szám.

⁵⁴⁸ DEÁK Albert: *A parlamenti kormányrendszer Magyarországon. I.*, 25.

⁵⁴⁹ HAENDEL: *i.m.* 126.

⁵⁵⁰ GERŐ: *i.m.* 67.

7.2. A dualizmus kori választások

A dualizmus idején, 1867 és 1918 között összesen 13 parlamenti választást tartottak Magyarországon, néhány kivétellel az előbb három, majd öt éves ciklusoknak megfelelően. Csak egy alkalommal, 1915-ben maradt el a választás az első világháború miatt, s így az 1910-ben megválasztott Országgyűlés megbízatását hosszabbították meg, ami egészen 1918 őszéig tartott.

A többpárti országgyűlési választások rendszeressége, illetve ciklikussága kedvező feltételt teremtett a parlamentarizmus egyik legfőbb sajátossága, a parlamenti váltógazdaság kifejlődéséhez még az imént említett, szűk, illetve fejlődésében megrekedt választójog mellett is. Kedvezőtlen volt viszont a választások manipulálása, mert annak célja épp e váltógazdaság kiküszöbölése, elkerülése volt. A dualizmus fenntartásának ugyanis az volt az egyik legfőbb biztosítéka, ha csak a dualista monarchiát támogató pártok, illetve politikusok kerülhettek hatalmi helyzetbe, azaz alakíthattak kormányt. A választási eredmények illegitim befolyásolásának tehát ugyanaz volt a célja, mint a választójog korlátozásának, azaz hogy ne kerülhessenek többségbe a kiegyezés magyar és nemzetiségi ellenzői. A választójog szűkkörűsége, területi aránytalanságai, a szavazás nyíltsága ezt megkönnyítették,⁵⁵¹ és ezt a célt szolgálta a választási korrupció is. A dualizmus kori parlamenti választások egy része ugyanis általános vélemény szerint manipulált volt, amelyeken a választási eredményeket is befolyásoló csalások, illetve törvénysértések voltak. Bár a választási korrupció gyakorlatilag valamennyi XIX. századi európai parlamentáris rendszerben ismert jelenség volt, Magyarországon egyes módszerei szinte bevetté, alkalmazásuk pedig tartóssá, azaz több választásra is jellemző volt, sőt egyesek szerint mértéke a kontinensen egyedülálló volt.⁵⁵² Sajátos módon a dualizmus történetírói külön számon tartják azokat a választásokat – mint például az 1875. évi választásokat, mert akkor a Szabadelvű Párt többségét amúgy sem fenyegette veszély,⁵⁵³ vagy az 1901. évi képviselőválasztásokat –, amelyek „tiszták” voltak, azaz hatósági zaklatások, illetve választási csalások nélkül zajlottak le.⁵⁵⁴

⁵⁵¹ GERŐ: *i.m.* 78.

⁵⁵² JÁSZI Oszkár: *A Habsburg-monarchia felbomlása*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1983. 428.

⁵⁵³ KOZÁRI Mónika: *Tisza Kálmán és kormányzati rendszere*, 252.

⁵⁵⁴ Lásd például GRATZ: *i.m. Első kötet*, 405.

Már az 1872. évi választásokon megjelent a szavazás hatósági befolyásolása, amit elsősorban az tett lehetővé, hogy a választásokkal kapcsolatos hatósági hatáskörök a belügyminiszter jogkörébe tartoztak, s a választások megszervezésében az állami közigazgatás területi főnökeinek, a főispánoknak is jelentős szerepe volt.

A választási korrupció persze nem volt új találmány; már a reformkorban sőt korábban is volt példa ilyesmire, a dualizmus idején inkább csak bizonyos módszerek továbbfejlesztésére került sor. Különösen Tisza Kálmán másfél évtizedes miniszterelnökségét szokták úgy jellemezni, mint amelynek idején meghonosodott a választási visszaélések kiterjedt gyakorlata, amelyek „Európa-szerte megütközést váltottak ki”: ilyen módszerek voltak a választási névjegyzékek meghamisítása, az ellenzéki szavazók korlátozása a választáson, a választók etetése-itatása,⁵⁵⁵ a szavazók szervezett szállítása és lefizetése „fuvardíj” vagy „napidíj” címén.⁵⁵⁶ A „választási mechanizmus a hatalmi beavatkozást és a megvesztegetést a politikai rendszer szerves alkotórészévé tette”, mely Tisza bukása után sem változott, sőt a legerőszakosabb választásokra később, Bánffy Dezső miniszterelnöksége alatt került sor 1896-ban.⁵⁵⁷ Általános vélemény szerint ez utóbbi választás volt a legkevésbé tiszta, mert a kormány a hatósági nyomás minden eszközét bevetette.⁵⁵⁸ Jóllehet az 1874.: XXXIII. tc. „a választási visszaélések megbüntetéséről” is rendelkezett, s az Országgyűlésben a választások után választásonként 40-50 képviselő ellen is érkezett bejelentés, ezek érdemben nem tudtak változtatni ezen a helyzeten.⁵⁵⁹ A választások manipulálását megkönnyítette, illetőleg ahhoz kedvező feltételeket teremtett a szavazás nyílt módja, amely ellenőrizhetővé tette a szavazók magatartását.

A választási eredmények befolyásolását nyilván nem ítélték meg olyan súlyosnak azok, akik részt vettek benne, illetve fenntartották a választási korrupció rendszerét. Érdekes azonban megjegyezni, hogy sokak számára egyfajta mentséget, igazolást jelentett az a Szabadelvű Pártban széles körben osztott meggyőződés, mely szerint minden áron meg kell őrizni a párt, s rajta keresztül a 67-esek kormányzati hatalmát, máskülönben a 48-as alapokon álló függetlenségi ellenzék felszámolná a kiegyezés művét, s ezzel Magyarország létérdekeit –

⁵⁵⁵ PÖLÖSKEI: *i.m.* 61.

⁵⁵⁶ GERŐ: *i.m.* 90. Gerő András könyvében részletesen leírja a választások befolyásolásának, illetve a választók korrumpálásának mechanizmusait.

⁵⁵⁷ GERŐ: *i.m.* 89.

⁵⁵⁸ GRATZ: *i.m.* 348.; PÖLÖSKEI: *i.m.* 86.

⁵⁵⁹ GERŐ: *i.m.* 92.

elsősorban Kárpát-medencei hegemon szerepét, vagy akár önálló államiségát – is veszélyeztetné. A Fejérváry-kormány belügyminisztere, Kristóffy József például leplezetlenül ír erről visszaemlékezésében: „[a] szabadelvű párt valóban nem tehetett egyebet, mint a 67-es alapot minden viszonyok és körülmények között fenntartani, ha csak az összeomlást rövidesen előidézni nem akarta.”⁵⁶⁰ A történetíró Gratz Gusztáv szerint is, aki az 1917-es Esterházy Móríc által vezetett kormány pénzügyminisztere volt, a közjogi szempontok szerint alakult pártviszonyok között bizonyos mértékig igazolható volt a választási eredmények mesterséges befolyásolása.⁵⁶¹ Ez persze sokak részéről lehetett indokolható vagy kevésbé igazolható meggyőződés, ám ez nem változtat azon, hogy az adott körülmények között a parlamenti váltógazdaságot túl veszélyesnek tartották, s a dualizmus fenntartását fontosabbnak ítélték a parlamentáris kormányzásnál.⁵⁶²

Valójában ez uralkodó álláspont volt az Osztrák-Magyar Monarchia történetének nagy része alatt, amelynek összesen 13 országgyűlési képviselőválasztásán az 1905. januári választás kivételével mindig a kormánypártok győztek, „gyakorlatilag tehát nem nyílt mód a parlamenti váltógazdálkodás érvényesítésére.”⁵⁶³ Az egyéni választókerületekben tartott többségi választási rendszer minden esetben biztosította az általában biztos kormánytöbbség létrehozását, ami a kormányzati stabilitás előfeltétele volt.

Néhány választás parlamentáris viszonyok között szokatlannak, ám nem példa nélkülinek számító sajátosságokat is hordozott. Így a dualizmus első néhány választásán viszonylag nagy számú olyan választókerület volt, ahol egyjelöltes szavazást tartottak, ám ez még a kialakulatlan pártviszonyoknak, illetve -szerveződésnek volt köszönhető. Ezzel szemben az 1901. évi választásokon a választókerületek csaknem egyötödében egynél több kormánypárti jelölt indult, ami már a Szabadelvű Párt megosztottságát mutatta.⁵⁶⁴

⁵⁶⁰ KRISTÓFFY József: *Magyarország kálváriája. Az összeomlás útja. Politikai emlékek 1890–1926.* Budapest, 1927. 31–32.

⁵⁶¹ GRATZ: *i.m. Első kötet*, 139.; GRATZ: *i.m. Második kötet*, 61–62.

⁵⁶² Sajátos konfliktust okozhatott ez a helyzet Tisza Istvánnak, aki egyrészt a parlamentarizmus rendíthetetlen hívének tartotta magát, másrészt azonban – Vermes Gábor szerint – tudatában volt annak, hogy az 1867-es kiegyezés védelme szükségessé teszi a választási csalások intézményesítését (Vermes ennek ellenére „skrupulózusan becsületesnek” nevezi Tiszát). Lásd VERMES: *i.m.* 99. Tisza ezt a dilemmát végül is a parlamentarizmus sajátos értelmezésével (a királyi hatalom egyenrangúságának fenntartásával) vélte feloldani. Lásd TISZA István: Még egy-két szó a parlamentarizmusról. *Magyar Figyelő*, 1911. 20. szám.

⁵⁶³ PÖLÖSKEI: *i.m.* 25.

⁵⁶⁴ BOROS–SZABÓ: *i.m.* 143–144.

Egyes választásoknak politikailag nagy jelentősége volt, még akkor is, ha az ellenzéknek többnyire nem volt reális esélye a többség megszerzésére. Az 1869. évi választáson például a választók politikai ítéletet mondhattak a kiegyezésről, s ez volt az első olyan választás is, amelyen már valamilyen mértékben egymástól elkülönült pártok képviselői versengtek egymással. Az 1872. évi választások történeti jelentőségét az adhatja, hogy sokan innen származtatják a választási korrupció meghonosodását.⁵⁶⁵ Az 1875-ös választásokra az addigi két legerősebb párt egyesült, s a kérdés ezért bizonyos értelemben az volt, hogy a választók elfogadják-e az új Szabadelvű Pártot, a parlamenti erőviszonyok szempontjából pedig az, hogy az új kormánypártban a volt Deák-pártiak, vagy a korábbi Balközép, azaz Tisza Kálmán hívei szerzik-e meg a vezető szerepet. Mivel a korábban a Balközép által képviselt kerületek 82%-ában szabadelvű politikust választottak,⁵⁶⁶ majd pedig hamarosan Tisza Kálmán lett a miniszterelnök, a választás mindkét kérdésre alapvetően választ adott. Az 1880-as évektől néhány választás politikai érdekessége az volt, hogy azokon olyan ellenzéki csoportosulások is elindultak (mint például az egyesült, illetve mérsékelt ellenzék, az Antiszemita Párt vagy később a katolikus Néppárt), amelyek szakítani akartak a hagyományos közjogi alapú pártszerveződési elvvel. Az 1905. évi választás különlegessége az volt, hogy első alkalommal szerzett többséget az ellenzék, az 1906. évinek pedig az, hogy a koalíció képes lesz-e ismét bizonyítani többségi támogatottságát, s újból megkísérelni a kormányalakítást. Az 1910-ben tartott választás utóbb azért bizonyult politikailag lényegesnek, mert ismét visszaállt a kizárólag 67-es politikusokból álló egypárti kormányzás. Végül az 1915. évi választás jelentőségét az adhatta volna meg, hogy megmutassa, milyen politikai következményekkel jár a választójog kiterjesztése. Erre a választásra azonban, mint tudjuk, nem került sor, így a dualizmus úgy ért véget, hogy kísérlet sem történt politikai s ezen keresztül kormányzati rendszerének modernizálására – akár közvetett módon, a választási eredmények által.

⁵⁶⁵ KOZÁRI: *Tisza Kálmán és kormányzati rendszere*, 206.

⁵⁶⁶ BOROS–SZABÓ: *i.m.* 140. A szerzőpáros azonban jogosan jegyzi meg, hogy ez annak is a jele lehetett, hogy a választók jobban ragaszkodtak saját képviselőjükhöz, mint amennyire a párthovatartozás alapján szavaztak. *Ugyanott.*

8. A törvényhozó hatalom a dualizmus korában

Miután a parlamentáris kormányforma, mint láttuk, a törvényhozó és a végrehajtó hatalom közötti bizonyos viszonyt jelenti, célszerű röviden kitérnünk a magyar parlament egyes jellemzőire is. Kétségtelen ugyanis, hogy a parlamentarizmus kifejlődését jelentős mértékben befolyásolta a törvényhozás összetétele, módja, de mindenekelőtt hatalmi pozíciója, hiszen csak olyan országgyűlésnek lehetett esélye a végrehajtás saját ellenőrzése alá vonására, amely végső soron felülkerekedett a hagyományos uralkodói szuverenitáson. Ahhoz, hogy a hazai viszonyokat ebből a szempontból is összevethessük az európai parlamentáris rendszerek jellemzőivel, érdemes megvizsgálnunk a magyar országgyűlés jogkörét és működési módját. Lényeges továbbá összetétele is, hiszen Európában parlamentáris kormányzás csak népképviselői parlament mellett alakult ki, vagy másként, sehol sem jött létre ott, ahol a törvényhozó hatalomban az uralkodóval rendi gyűlés osztozott. Ez utóbbival az előző, a választójoggal és a választásokkal foglalkozó fejezetben foglalkoztam. Most tekintsük át a magyar törvényhozó hatalom egyéb jellemvonásait.

Magyarországon az 1848. áprilisi, valamint az 1867. évi törvények többé-kevésbé biztosították a törvényhozó hatalom olyan jogköreit, amelyek a fejlődés mintáiként szolgáló nyugat-európai parlamenteket megillették. A történeti közjog mindig is nagy hangsúlyt fektetett az Országgyűlés törvényhozási jogaira. Ebben ugyanis nemcsak a fejedelmi abszolutizmussal szembeni garanciát, hanem a nemzeti függetlenség biztosítékát is látták a Habsburg-dinasztia centralizációs törekvéseivel szemben. Már a Hármaskönyv is kimondta, hogy a fejedelem egymaga, önkényesen semmit sem rendelhet az isteni és természeti jogok és a nemzet régi szabadságának kárára. Az 1635.: XVIII. tc. szerint „a törvények és statútumok alkotásának hatalma és szabadsága a királyt és országot illeti”, míg az 1790.: XII. tc. ezt megerősítve úgy rendelkezett, hogy „a törvények alkotásának, eltörlésének s magyarázásának hatalma Magyarországon és a hozzákapcsolt részekben, ... a törvényesen megkoronázott fejedelmet és az országos karokat és rendeket közösen illeti s rajtuk kívül nem gyakorolható”. Ugyanez a törvény az Országgyűlés számára biztosította az ún. *interpretatio authenticat*, azaz a törvények autentikus értelmezésének jogát is.⁵⁶⁷ A törvényhozás közjogi értelemben az

⁵⁶⁷ Ez a kérdés 1912-ben nyert váratlanul politikai tartalmat, amikor törvényt fogadtak el az 1848: IV. tc. vitássá vált értelmezéséről, a valóságban kiterjesztve a házelnök karhatalom alkalmazására vonatkozó jogkörét az ideiglenesen kitiltott képviselő eltávolítására is. 1912.: LXVII. tc.

állam szuverén akaratának törvény alakjában való kifejezését jelentette, amely hatalom tehát a királyt és az Országgyűlést együttesen illette.

A törvényhozó hatalom kiterjedt az adó- és újoncmegajánlásra is. Az adók megszavazása a parlament költségvetési jogának (budget-jog) volt a része, amely az állami bevételek beszedéséhez (appropriáció), illetve kiadások teljesítéséhez (zárszámadás) az Országgyűlés törvényi formában tett jóváhagyását kívánta meg. E parlamenti jogköröknek szinte szakrális jelentősége lett a dualista Magyarországon, mert az Országgyűlés e hatáskörein – vagyis a költségvetési források és a véderő rendelkezésre bocsátásán – keresztül biztosította a végrehajtó hatalom működési feltételeit, s ezért ezek szimbolizálták a népképviselő közreműködésének elkerülhetetlenségét. Az 1870.: XLII. tc., illetve az 1886. évi XXI. tc. szerint például a törvényhatóságok nem voltak kötelesek végrehajtani az Országgyűlés által meg nem szavazott adók behajtására, vagy a meg nem ajánlott újoncok kiállítására vonatkozó rendeleteket. Ez azt jelentette, hogy ilyen esetben a végrehajtó hatalom működése vagy ellehetetlenült,⁵⁶⁸ vagy törvénytelené vált, hiszen ún. exlex állapot állt be, amelyben sem a hadsereg kiállításának, sem az adók beszedésének nem volt jogalapja.⁵⁶⁹ Ebben a helyzetben viszont magának a kormánynak a működése vált törvénysértővé, ami a miniszterek jogi felelősségre vonásához vezethetett az 1848. évi III. tc. szabályai szerint.

Idővel azonban – ha szabad így mondanom – sokakban megrendült a bizalom ezen eszközök hatékonyságában, miután több alkalommal is előfordult exlex állapot, és ez soha nem vezetett a kormány bukásához, de még jogi felelősségre vonásához sem (lásd az előző fejezetet). A végrehajtó hatalom költségvetésen keresztül való ellenőrzése azzal is gyengült, hogy amíg az 1867.: X. tc. alapján az Országgyűlés mindig csak egy évre szóló adótörvényeket fogadott el (azaz az éves adómegajánlás gyakorlatát követte), 1875-től az adókat már időbeli korlátozás nélkül szavazta meg.⁵⁷⁰ Az egyenes adók – amelyek behajtását exlex állapot idején a törvényhatóságok megtagadhatták – azonban egyes becslések szerint csak az állami bevételek

⁵⁶⁸ Ilyen esetben ugyanis „a budget-jog megtagadása és a törvényhozói hatalom funkcionálásának zavarai miatt: maga a kormányzat válik lehetetlenné: ez az, ami megteremti, elkerülhetetlen szükségé teszi a parlamenti kormányzatot, vagyis a parlamenttel való összhangzás keresését, a kormánynak a parlament vezetésére való képességét”. DEÁK Albert: *A parlamenti kormányrendszer Magyarországon. I.*, 37.

⁵⁶⁹ Megjegyzem azonban, hogy ha a költségvetést nem fogadták el az év végéig, a kormánynak külön törvényjavaslatban felhatalmazást kellett kérnie (indemnitás), hogy a legutóbbi költségvetési törvény szerint szedhesse be az állami jövedelmeket és fedezhesse kiadásait. Az indemnitás határozott időre szólt, hatálya az új költségvetés elfogadásával szűnt meg. Ezzel elkerülhető volt az exlex állapot akkor is, ha az Országgyűlés az év végéig nem fogadta el a következő évi költségvetést.

⁵⁷⁰ SARLÓS: *i.m.* 65–66.

kb. egy-nyolcadát jelentették, ráadásul a nemzeti ellenállásban részt vevő törvényhatóságok maguk saját működési költségeik fedezése miatt jobban függtek a költségvetési támogatástól, mint a költségvetés a törvényhatóságok által beszedett egyenes adóktól.⁵⁷¹ Az újoncjutalék megtagadásának hatása szintén ellensúlyozható volt például önkéntesek vagy póttartalékosok behívásával.

Mégsem kell azt gondolnunk, hogy az Országgyűlés költségvetési és újoncmegajánlási joga jelentéktelen lett volna. A költségvetési és véderőviták az Országgyűlés működésének legfontosabb momentumai közé tartoztak, amelyek kimenetele legalábbis befolyásolhatta a kormányok sorsát. Az exlex mindig súlyos belpolitikai válságot okozott, az újoncjutalék pedig a közös hadsereg működési feltételeinek volt a része, ezért az uralkodó abban volt érdekelt, hogy az Országgyűlés mindig biztosítsa a szükséges létszámot.

A korabeli parlamentáris monarchiákhoz képest alapvető eltérés volt az Országgyűlés törvényalkotási jogkörének kizárása vagy legalábbis korlátozása a közös ügyekben. Mivel Ausztriának és Magyarországnak a dualista monarchiában nem volt közös törvényhozása, a közös ügyekben a törvényalkotást speciális eljárásban gyakorolták, amelyben mindkét állam saját törvényhozó szervei útján, de nem önállóan vett részt. Ez azt jelentette, hogy a véderő fenntartása, a külügyek, valamint mindezek pénzügyi feltételeinek biztosítása körében egyik állam sem gyakorolhatta önállóan törvényhozó hatalmát, hanem államszerződések útján, s az így elfogadott rendelkezéseket mindkét állam külön saját törvényei közé iktatta. Mivel pedig a hadsereg vezérlete, vezénylete és belső szervezete kizárólagos uralkodói hatáskörbe tartozott, e kérdések teljesen ki voltak véve a két ország törvényhozó hatalma alól, míg a közös ügyek finanszírozását illetően az uralkodót illette a döntőbírói jogkör, ha a két állam között nem jött létre megegyezés.

A közös ügyekre vonatkozó megállapodások vagy a két állam között jöttek létre (mint például a vám- és kereskedelmi szövetség tíz évenkénti megújítása), vagy a magyar és az osztrák parlament által e célra kiküldött delegációk közti egyetértéssel. Mindkét esetben a két országgyűlésnek törvényben kellett a megállapodást jóváhagynia. Bár a nemzeti parlamentek nem voltak arra kötelezhetők, hogy az ilyen módon létrejött megállapodásokat jóváhagyják, ám a siker reményében egyoldalúan nem is hozhattak eltérő tartalmú törvényt. Az uralkodó magyar közjogi álláspont szerint ugyan az Országgyűlés bármiről hozhatott törvényt – hiszen

⁵⁷¹ RÉZ: *Közjogi tanulmányok*, 9–10.

a kiegyezés közjogi konstrukcióját is országgyűlési törvény alkotta meg –, ám ennek csupán elméleti jelentősége volt, hiszen ahhoz a közös uralkodó hozzájárulása is kellett, márpedig senkinek nem lehettek illúziói a tekintetben, hogy Ferenc József soha nem járulna hozzá a közös ügyeket érintő egyoldalú lépésekhez.

Jóllehet a magyar közjog szerint a delegáció a közös ügyekben az Országgyűlés helyett, mint annak kiküldött bizottsága járt el, a politikai realitások szerint az Országgyűlés nem vonhatta el annak jogkörét, s a delegációk között létrejött megállapodást vagy elfogadta vagy elutasította, de azt nem változtathatta meg.⁵⁷²

Összességében az Országgyűlés törvényhozási joga korlátozott volt az európai parlamentáris rendszerekben megszokott jogkörhöz képest. A parlament törvényhozó hatalma ugyan Európa néhány más országában sem volt mentes a politikai, sőt a közjogi vitáktól, ám az legalábbis ritka volt, hogy e korlátot egy másik állam törvényhozásának akarata jelentette. Az pedig kifejezetten eltérő volt az európai parlamentáris rendszerekhez képest, hogy Magyarországon az uralkodó mindvégig sikerrel őrizte meg befolyását a közös ügyekben: bár a kontinens uralkodói számos helyen jogot formáltak arra, hogy befolyást gyakoroljanak a kül- és hadügyekre, amelyekben formális jogköreiket is megőrizték, az egyetlen európai parlamentáris rendszerben sem fordult elő, hogy a hadsereg ellenőrzését kizárólagos irányításuk alatt tartsák.

A magyar közjog mindazonáltal igyekezett fenntartani azt a közjogi fikciót, mely szerint a törvényhozói hatalom az egyetlen korlátozás nélküli hatalom, mely jogi felelősség és ellenőrzés nélkül működik, s amely elé semmilyen korlátozást nem lehet állítani. Ez a koncepció egyébként megfelelt a kiegyezés politikai és közjogi konstrukciója számára is, mert biztosítékot nyújtott arra, hogy Magyarország belső kormányzatáról az uralkodó nem rendelkezhet önállóan, illetve udvari hatóságain keresztül, úgy, ahogy azt 1848 előtt tette a dikasztériumi kormányzás idején.

Az Országgyűlés másik fő funkciója, a végrehajtó hatalom ellenőrzése tekintetében az 1848-as törvényhozás korszakhatárt jelentett. A rendi alkotmány megszűnése, illetve a polgári alkotmányosság megalapozása nemcsak azt jelentette, hogy a királyi dikasztériális kormányzás helyét a felelős és független minisztérium vette át, s az uralkodó ezentúl minden

⁵⁷² Ez még kevésbé volt lehetséges Ausztriában, mivel az osztrák közjog szerint a *Reichsrat* delegációja közvetlenül törvényhozási joggal rendelkezett, vagyis az általa jóváhagyott megállapodás már nem igényelt külön parlamenti aktust.

végrehajtó jogkörét csak miniszterein keresztül gyakorolhatta, hanem azt is, hogy a kormány felelőssé vált a népképviselői Országgyűléssel szemben. Az 1848. évi III. tc. megteremtette a miniszterek jogi felelősségének kereteit, s az eljárási szabályok lefektetésével és az ellenjegyzés intézményén keresztül létrehozta a felelősségre vonás feltételeit is. Egyéb rendelkezéseivel pedig – bármi volt is a 48-as törvényhozók eredeti szándéka, s ha *expressis verbis* nem is mondták ki a kormány politikai felelősségének elvét –, az biztos, hogy létrehozták azokat az intézményeket, amelyek megnyitották az utat egy későbbi parlamentáris kormányzás felé, vagyis amelyek kedvezőek lehettek a politikai felelősség valóságos kifejlődése számára.

Kedvező volt például, hogy az 1848-as Országgyűlés nem tartott a király minisztereinek túlzott befolyásától, s nem zárta ki őket a parlamentből. Ez később megkönnyítette, hogy a király a miniszterelnököt és a legtöbb minisztert is az alsóházi többség tagjai közül válassza ki, illetve hogy ők megfelelően erős kapcsolatban legyenek saját pártjuk képviselőivel. Az 1848. évi III. tc. még rá is segített a kormány és a parlament közötti erős kapcsolatra, amikor a miniszterek számára mindkét kamarában részvételi, sőt felszólalási jogot biztosított. Ez azonban kétoldalú volt, mert a miniszteri felelősség érvényesíthetőségének biztosítása érdekében a törvény nemcsak joggá, hanem egyben kötelességgé is tette a miniszterek számára a parlamentben való megjelenést és tájékoztatásadást, ha azt az Országgyűlés bármelyik táblája megkívánta. A dikasztériális kormányzás alatt a rendek legfeljebb alázatosan kérhették az uralkodót vagy annak tisztségviselőit, hogy a kormányzás egyes ügyeiről adjanak tájékoztatást, ám az ország ügyeinek intézése javarészt zárt ajtók mögött történt. 1848-ban ezért nemcsak a miniszterek megjelenési és tájékoztatásadási kötelezettségét foglalták törvénybe, hanem azt is, hogy hivatalos irataikat vagy magának az azokat kérő kamarának, vagy az Országgyűlés vizsgálóbizottságának átadják. Akkoriban talán még nem is tudták, hogy a „parlamenti kormány” működésének is a titkosság az egyik legfőbb jellemzője, amely a kormány egységének a szolidaritás mellett legfontosabb biztosítója. Mindenesetre ugyanezek a parlamenti jogok 1848 (és még inkább 1867) után új funkciót szolgáltak, mint amit korábban szolgálhattak volna – a kormány ellenőrzését, illetve felelősségre vonását.

Végül 1848-ban a kormány kötelességévé tették a költségvetés és a zárszámadás elkészítését is, vagyis hogy minden évben bemutassa az alsóházban a beszedett jövedelmekre és szükségletekre vonatkozó kimutatást, valamint az azok felhasználásáról szóló számadást – ami a parlamenti *budget*-jog törvénybe (valójában alkotmányba) iktatását jelentette.

Sem az 1848-as, sem az 1867-es törvényhozás nem rendelkezett a bizalom és a bizalmatlanság kinyilvánításának módjáról, vagyis a közjog nem ismerte a bizalmi/bizalmatlansági indítvány illetve szavazás intézményét. Ez azonban nem volt szokatlan Európában – a kormány felelősségre vonására vonatkozó szabályok alapján a kontinens országai legfeljebb alkotmányos monarchiaknak lennének minősíthetők, hiszen gyakorlatilag csak az alkotmányjogi felelősségre vonás eljárásáról tartalmaztak rendelkezéseket. A politikai felelősség formális intézményeinek hiányából tehát még biztosan nem következtethetünk arra, hogy Magyarország nem volt parlamentáris kormányformájú. A magyar szabályozás egyik mintájául szolgáló 1831-es belga alkotmány sem ismert ilyen intézményeket, mint ahogyan más parlamentáris rendszerek alkotmányos szabályai sem. A bizalmi/bizalmatlansági szavazás különféle formái – mint a beiktatáshoz szükséges ún. investitúra-szavazás, a kormány megbuktatása céljából kezdeményezett önálló bizalmatlansági indítvány, vagy a kormány által javasolt, a többségi támogatás kinyilvánítására irányuló bizalmi szavazás – a gyakorlatban alakultak ki, s inkább csak a XX. századi alkotmányokra voltak jellemzők, de nem a parlamentarizmus klasszikus korszakára.

Mint említettem, az uralkodó – hasonlóan az európai alkotmányos, illetve parlamentáris monarchiákhoz – egyenrangú részese volt a törvényhozó hatalomnak. Jogosítványai közé tartozott, ahogy már volt erről szó, a törvénykezdeményezés joga, amely azonban a gyakorlatban 1867-től előszentesítési joggá enyhült, miután a törvényjavaslatokat már nem a díkasztériumok vagy az udvari hatóságok készítették el, hanem a minisztérium elkülönült apparátusa, illetve a szakminiszterek, miközben a formális jogosítvány mindvégig az uralkodó jogállásának része maradt. Kizárólagos joga volt a törvények szentesítése is, bár e jogosítványának a törvényjavaslatok előzetes jóváhagyása mellett csak akkor lehetett volna különösebb jelentősége, ha az Országgyűlés törvényalkotó aktivitása a kormány javaslatainak lényeges átdolgozásában is testet öltött volna, ami azonban nem volt jellemző a dualizmus évtizedeiben. A szentesítés az uralkodó pozitív jogosítványa volt, ami azt jelentette, hogy a törvények érvényességéhez szükség volt a király jóváhagyó egyetértésére is, ami abszolút – vagyis nem csupán felfüggesztő – jellegű volt: ha a törvény nem bírta az uralkodó jóváhagyását, az Országgyűlés semmilyen módon nem tudta elérni a törvény hatályba lépését.

A törvényhozási folyamat utolsó fázisaként a fejedelem joga volt a törvények kihirdetése is, ami a közvélemény közhiteles tájékoztatása volt arról, hogy az uralkodó jóváhagyta az Országgyűlés két kamarája által elfogadott törvényt, s hogy a törvény hatályba lépett.

A király további jogosítványai a törvényhozással kapcsolatban az Országgyűlés mint testület működésének befolyásolására irányultak. Ő írta ki az országgyűlési képviselőválasztásokat, a dualizmus korszakában összesen 13-szor. Az 1874.: XXXIII. tc. szerint a királynak meghívó levelet kellett küldenie a törvényhatóságokhoz, a képviselőküldési joggal rendelkező városokhoz és a főrendekhez. A választások után az államfő hívta össze az Országgyűlést, amely három hónapon belül alakult meg. Az 1848.: IV. tc. szerint a király köteles volt évenként egy ülésszakra, lehetőleg a téli hónapokra összehívni az Országgyűlést, amit aztán ő is nyitott meg. Szokásjogi szabály volt, hogy ezt személyesen kell megtennie, ami biztosíthatta a király személyes jelenlétét, amit az tett fontossá, hogy az udvar egyébként Bécsben volt. Az Országgyűlés megnyitása trónbeszéddel kezdődött, amit a királyi palotában tartottak (szemben az angol gyakorlattal, amely szerint az uralkodó a Lordok Házában nyitotta meg a parlamentet), és a képviselők oda mentek meghallgatni az uralkodó trónbeszédét, amely – a kormány tanácsára illetve javaslatára – megjelölte a kormány programjának főbb elemeit, illetve az Országgyűlés ehhez illeszkedő munkaprogramját. Az Országgyűlés ezt követően alakult meg külön-külön a két kamarában.

Az uralkodó joga volt az ülésszakok berekesztése, elnapolása (prorogáció) és felosztatása is.

A magyar országgyűlés 1848 óta volt folyamatosan működő törvényhozó szerv;⁵⁷³ az az évi IV. tc. ugyanis úgy rendelkezett, hogy a képviselőket három évre kell megválasztani. A ciklusidőt az 1886. évi I. tc. emelte fel öt évre, s a dualizmus korszakában ezután ez már nem is változott.

A magyar történeti alkotmány szerint az Országgyűlés kétkamarás volt. 1848-ban fenntartották ezt a szabályt, igaz, a képviselet jellege az alsótábla vonatkozásában alapvetően megváltozott, rendi típusból népképviseleti jellegűvé vált, ami jelentőségét tekintve éppolyan súlyú volt, mintha mondjuk eltörölték volna a felsőtáblát. A korszakban azonban teljesen általánosnak számított a bikameralizmus, s az egykamarás törvényhozásoknak felettébb rossz hírük volt, miután azokat leginkább a forradalmi vagy a polgárháborús anarchia velejáróinak tekintették.⁵⁷⁴

⁵⁷³ Az 1498.: I. tc. még 15 napban, az 1649.: XLIV. tc. pedig két hónapban maximálta az Országgyűlés tartamát, mert nagy teher volt a köznemesség számára az azokon való részvétel; később az 1723.: VII. tc. is csak azt engedte meg, hogy a király a két hónapos működést meghosszabbítsa.

⁵⁷⁴ MEZEY–SZENTE: *i.m.* 585.

A parlamentarizmus kialakulása szempontjából az sem volt kizáró ok – habár aligha kedvezett neki –, hogy a második kamara⁵⁷⁵ nem népképviseleti, hanem születési alapú, arisztokratikus ház volt, hiszen Angliában sem volt ez másként. Az ilyen típusú kétkamarás rendszer szükséges korrekciója részben 1848-ban, majd 1867-ben a valóságban is megtörtént. A költségvetési és a zárszámadási törvényt is az alsóházban kellett először beterjeszteni, ami már jelezte a népképviselet primátusát. Ennek még egyértelműbb kifejezése volt azonban az az általánosnak tekinthető nézet, mely szerint a kormány politikai felelőssége elsősorban a képviselőházzal szemben áll fenn, ami azt jelentette, hogy – legalábbis elvileg – a minisztériumot csak az alsóházi többség bizalmatlansága buktathatta meg, ahhoz a főrendiházbeli leszavazás nem volt elegendő.

A magyarországi politikai életnek is a képviselőház, azaz a népképviseleti alsóház volt a fő terepe, ami azért is kiemelésre méltó, mert az országos szintű politizálás elsődleges színtere a dualizmus korában az Országgyűlés volt. A képviselőházban pedig a legfontosabb politikai események a költségvetési, az ún. válaszfelirati viták voltak, valamint az új kormány bemutatkozásakor a miniszterelnök által elmondott programbeszéd vitája. Természetesen minden korszaknak illetve ciklusnak megvoltak azután a maga kiemelkedő fontosságú törvényei, illetve időnként saját kormányválságai és egyéb belpolitikai skandalumai, amelyek az adott időszakban elsődleges jelentőségűvé váltak. Így a véderőről, a vám- és kereskedelmi szövetség megújításáról tartott vitákat lehet említeni, az 1890-es években az egyházpolitikai reformok törvényjavaslatainak vitáit, vagy azokat az összecsapásokat, amelyek az Ausztriával fenntartott viszony egyes kérdéseiről, vagy az uralkodó és a kormány egy-egy nevezetesebb nyilatkozatáról szóltak, mint amilyen az ún. ischli klauzula,⁵⁷⁶ a chlopy-i hadparancs⁵⁷⁷ voltak, s amelyek hosszabb ideig képesek voltak a politikai feszültség fenntartására. Az

⁵⁷⁵ Megjegyzem, a második kamara kifejezést modern értelemben, a felsőházra – Magyarországon a felsőtáblára, illetve a főrendiházra – értem. A XIX. században viszont pont fordítva, az alsóházakat nevezték második, a többnyire arisztokratikus felsőházakat pedig első kamarának.

⁵⁷⁶ Az ischli klauzula a Bánffy-kormánynak a császári és királyi nyári rezidencia nevére, Bad Ischl-ről a politikai köznyelvben elnevezett, 1898-ban benyújtott törvényjavaslat volt, amely – tekintettel az osztrák *Reichsrat* tartósan tűnő cselekvésképtelenségére – a két ország tíz évenként megújítandó vámszövetségét a korábbi szabályok alapján meghosszabbította volna addig, amíg az Országgyűlés másként nem rendelkezik. Mivel az ellenzék ebben a gazdasági kiegyezés megújítására (vagy megszüntetésére) vonatkozó jog feladását látta, obstrukcióba kezdett, és utcai demonstrációkat szervezett.

⁵⁷⁷ A chlopy hadparancs Ferenc József 1903. szeptember 16-án egy galíciai hadgyakorlat során kiadott nyilatkozata volt, amelyben épp egy magyar belpolitikai válság kellős közepén (kb. egy hónappal a Khuen-Héderváry-kormány lemondása után) kijelentette, hogy soha nem fogja feladni azokat a jogokat, amelyek a hadsereg legfőbb haduraként biztosítva vannak számára: „Közös és egységes, mint amilyen, maradjon hadseregem, ez az erős hatalom az osztrák-magyar monarchiának minden ellenséggel szemben való megvédésére.” A hadparancs Magyarországon nagy felháborodást váltott ki, részben azért, mert „néptörzsnek” nevezte a magyar nemzetet, részben a katonai engedményektől való merev elzárkózása miatt.

évente megjelenő költségvetés, zárszámadás és újoncmegajánlás mellett a dualizmus alatt ugyancsak rendszerek voltak a válaszfelirati viták, amelyek egy-egy Országgyűlés idejére szóló kormányprogramra vonatkozó trónbeszédre adott parlamenti válaszról szóltak, s amelyek az ellenzék számára is alkalmat jelentettek, hogy a többség programjának általános bírálatát adják, vagy esetleg egy saját program irányait kifejtsek.

A legnagyobb parlamenti felfordulást azonban az obstrukciós időszakok produkálták, amikor az ellenzék – vagy annak egy része – a képviselőház bizonyos működési szabályait kihasználva, vagy saját képviselői jogainak korlátlan felhasználásával hosszú időre megbénította a döntéshozatalt, heves és/vagy terméketlen politikai vitákkal kitöltve a ház tárgyalási idejét.⁵⁷⁸

Az obstrukciónak különös jelentőséget tulajdonítottak a dualizmus kori parlamenti politizálásban, olyan szerepet, amely az európai parlamentáris rendszerekben nem volt szokásos. A dualista Magyarország néhány emblemikus politikusa, különösen Tisza István a magyar parlamentarizmusra leselkedő legnagyobb veszélynek tartotta, míg a Függetlenség párti ellenzék olyan jeles alakjai is, mint például (ifjabb) Andrássy Gyula vagy Apponyi Albert az ellenzék végső eszközének tekintette, amelynek alkalmazását az a meggyőződés is igazolta, hogy az ellenzéknek nem volt reális esélye a kormányra kerülésre, vagyis arra, hogy álláspontját hatalmi pozícióból valósítsa meg, így rákényszerült az ilyen rendkívüli eszközök igénybevételére. De az ellenzék legitimnek tartotta alkalmazását az olyasféle erőszakos végrehajtó hatalommal szemben is, mint amilyennek a Bánffy-kormányt tartották.⁵⁷⁹

A kérdés jelentőségét mutatja, hogy a Szabadelvű Pártban több alkalommal is felmerült, hogy a házszabályok szigorításával vegyék elejét az elharapózó obstrukciónak, de ez ellen rendszerint többen is tiltakoztak, sőt a pártból való kilépésekhez is vezettek az ilyen irányú politikai lépések.

Az obstrukció és a parlamentarizmus között sehol sem tulajdonítottak ilyen összefüggést, jóllehet az nem magyar találmány volt, és egyáltalán nem csak a magyar országgyűlésre volt jellemző. Talán csak az 1880-as évek nagy ír obstrukciójának voltak ilyen motívumai, hiszen

⁵⁷⁸ Lásd erről részletesebben: MEZEY Barna: Az obstrukció a magyar jogtörténetben. In Soltész István (szerk.): *A plenáris ülés. I. rész. Parlamenti dolgozatok VI.* Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 1997. 307–337.

⁵⁷⁹ VERMES: *i.m.* 98.

az ír képviselőknek nem volt valós esélyük arra, hogy a brit parlamentben elérjék az ír önkormányzati törvényt (az ún. *Home Rule*-t).

Az obstrukció egyik fajtája az ún. technikai obstrukció volt, amelynek során bizonyos eljárási szabályokat – mint például a név szerinti szavazást – használták fel a szavazás, azaz a többségi döntéshozatal elodázására. Az obstrukció klasszikus formája a képviselői jogok – például a korlátlan beszédjog – végletes kihasználása volt.⁵⁸⁰

Az első obstrukcióra már 1872-ben sor került a kormány választójogi törvényjavaslatával szemben. Később változatos témákban indított obstrukciót az ellenzék, 1889-ben és 1903-ban például a véderőreform, 1892-ben a közigazgatás államosítása miatt, s az is előfordult (1903-ban), hogy az ellenzék célja az exlex állapot előidézése, s ezzel a kormány lemondása volt.

Az intézmény későbbi elterjedésének nemcsak a parlamenti váltógazdaság hiánya volt az oka, hanem az is, hogy alkalmanként az obstrukcióellenes házszabályok hiányában az ellenzék képes volt megghiúsítani egyes törvényjavaslatok elfogadását, mint például a Szapáry-kormány idejében a közigazgatás államosításáról szólót.⁵⁸¹ A tartós obstrukció arra is jó volt, hogy politikai alkupozíciót biztosítson az ellenzék számára, s bizonyos célokat érjen el felfüggesztéséért cserébe.⁵⁸²

Az obstrukciót az tette lehetővé, hogy a magyar házszabályok nem ismerték a klotúrt, vagyis a vita többségi szavazással való lezárásának lehetőségét, illetve az, hogy akár a kisebb ellenzéki pártok is képesek voltak bizonyos parlamenti eljárások kikényszerítésére. Például már husz képviselő kérésére a ház elnökének név szerinti szavazást kellett elrendelnie az előző ülés jegyzőkönyvének hitelesítéséhez fűzött kiegészítő javaslatokról. Ezért az obstrukcióvak szembeni házszabályi fellépés igénye már igen korán megfogalmazódott a Szabadelvű Pártban.

⁵⁸⁰ Pölöskei Ferenc ezeket „aktív” obstrukciónak nevezi, amelyek mellett megkülönbözteti az ún. „passzív” obstrukciót is, ami a képviselői távolmaradást jelentette. Lásd PÖLÖSKEI: *i.m.* 215. Lásd még SZÁSZY-SCHWARZ Gusztáv: *Parerga – vegyes jogi dolgozatok*. Athenum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat (A Magyar Jogász Egylet Könyvkiadó Vállalata, Budapest, V. évfolyam 1. kötet.), Budapest, 1912. 225–272.; újraközli: SZÁSZY-SCHWARZ Gusztáv: Az obstrukció jogtana I–II rész. *Jogállam*, 1993/2. 50–65.; 1994/1. 58–71.

⁵⁸¹ Gratz Gusztáv szerint az obstrukció sikere egyben a kormány kudarca volt, ami befolyással volt a további parlamenti életre, mert a „parlamentarizmus azt kívánta volna, hogy az a kormány, amely politikáját a képviselőházban nem tudja érvényre emelni, lemondjon, és helyét azoknak adja át, akik akaratukat érvényesíteni tudják”....„A magyar politikai élet ettől kezdve mindinkább nem a parlamentarizmus elvei alapján, hanem a parlamentarizmusból folyó bizonyos jogokkal való visszaélések alapján fejlődött.” GRATZ: *i.m. Első kötet*, 278–279.

⁵⁸² Ilyen – nem mindig realizálódott – alkut Széll Kálmán, Khuen-Héderváry Károly és Tisza István miniszterelnök is kötött az ellenzékkel (vagy annak egy részével).

Magyarországon először a népképviseletről szóló 1848. évi IV. tc. írta elő, hogy az Országgyűlés két házának meg kell alkotnia házszabályát, aminek alapján a képviselőház 1848. július 18-án el is fogadta első ügyrendjét (a felsőtábla rendszabályait 1848. július 6-án fogadták el). Ennek első jelentősebb módosítására a kiegyezés után, 1868 decemberében került sor, míg az első komolyabb obstrukcióellenes intézkedéseket 1874-ben vezették át a házszabályon, egyebek mellett növelve a házelnöki jogkört, kiterjesztve a szómegvonás lehetőségét és csökkentve a tanácskozásképeséghez szükséges létszámot.

A későbbi házszabályreformok hullámszerűen követték egymást, például 1886-ban, 1896-ban, 1899-ben, 1901-ben, 1904-ben, 1908-ban, 1912-ben és 1913-ban, s céljuk elsősorban a házelnöki jogkör növelése mellett a rendzavaró képviselőkkel szembeni szankciók bevezetése, illetve kiterjesztése volt, miközben sorra próbálták kiküszöbölni a technikai obstrukció lehetőségeit. Ezek némelyike – különösen az 1904. és az 1912. évi – súlyos belpolitikai válságot, a parlamentben botrányos jeleneteket okozott, főleg azok a Tisza István által kezdeményezett változtatások, amelyek a parlamenti őrség létrehozására, illetve a képviselők fizikai eltávolításának lehetővé tételére irányultak. Mai szemmel e szigorítások mégsem tűnnek olyan demokráciaellenes intézkedéseknek, mint ahogy azt a korabeli ellenzék (és a politizáló közvélemény egy része) annak idején megélte. Például csaknem végig óvakodtak (még Tisza István is!) a klotúr bevezetésétől, jóllehet e francia eredetű intézményt akkorra már számos más európai ország parlamenti házszabálya ismerte. Mégis az ellenzék a kétségtelenül szigorodó házszabályok bevezetése és alkalmazása miatt Tisza István házelnökségét gyakorta nevezte „parlamenti abszolutizmusnak”.

A magyar Országgyűlés egyébként egyéb szervezeti és működési szabályaiban követte a mintának tekintett nyugati parlamenti szokásokat és megoldásokat. A francia eredetű, 1848 óta használt, a képviselők sorsolással való osztályba sorolásán alapuló osztályrendszert 1875-től felváltotta a szakbizottsági szisztéma, igaz, az osztályok egyes funkciókra még megmaradtak a magyar parlamenti jogban, amely ismerte az interpelláció, a vizsgálóbizottság vagy éppen a parlamenti fegyelmi jog intézményét is.⁵⁸³

E modern parlamenti intézmények jelentős mértékben hozzájárultak ahhoz, hogy a képviselőháznak, mint említettem, a korszakban végig élénk szerepe volt; a politikai élet központi színtereként működött, egy modern kifejezéssel élve valódi „aréna-típusú”

⁵⁸³ Sőt azt is elmondhatjuk, hogy számos parlamenti intézmény, mint például a mentelmi jog vagy az összeférhetetlenség Európában az elsők között alakult ki a magyar Országgyűlésben.

parlament volt, olyan kiváló és híres parlamenti szónokokkal, mint Szilágyi Dezső vagy Apponyi Albert. Ahogy Gratz Gusztáv fogalmazott, a magyar politikai elit hozzá volt szokva, hogy a politikában a fontos dolgok a parlamentben történnek.⁵⁸⁴ A képviselőház kívülről tulajdonképpen semmiben sem különbözött a nyugat-európai parlamentáris államok alsóházaitól; házszabályai, bizottsági rendszere, a kormánypárti–ellenzéki pártok közti viták többé-kevésbé épp úgy működtek, mint a brit *House of Commons*, a francia *National Assemblée* vagy az olasz *Camera dei Deputati* esetében. Sőt, a kormánypárti és ellenzéki pártokban a képviselők frakciófegyelme erősebb volt, mint a francia vagy az olasz alsóházban. Ahogy Angliában az 1830-as években Robert Peel, a szárd királyságban az 1850-es években Camillo Benso Cavour (viszont ahogy Franciaországban senki), úgy Magyarországon Tisza Kálmán az 1870-es és 1880-as években teremtette meg a fegyelmezett kormánypárti frakciók előképét. S ahogy másutt, ott a magyar képviselőházban sem volt állandó és egyforma erejű a frakciófegyelem sem a kormánypártban, sem az ellenzéki pártokban.

Más volt a működés módja a főrendiházban. Ez a ház épp úgy viselkedett, ahogy azt a kétkamarás rendszer, s azon belül is az arisztokratikus felsőházak hívei elképzelték; a bölcs megfontolás kamarája volt, összetételében és felfogásában konzervatív, az alsóházzal való rivalizálás ambíciója nélkül. Ennek megfelelően nagyon ritkán került csak sor a két kamara összecsapására: Tisza Kálmán alatt csak egyszer, a vegyes házasságok polgári megkötéséről szóló javaslat tárgyában, s bár később a kérdést a képviselőház nem forszírozta, mégis hamarosan követte ezt a főrendiház reformja.

A főrendiház továbbá sokkal kevésbé volt pártosodott, mint az alsóház, bár néhány ügyben egy-egy csoport szerveződött valamely konkrét törvényjavaslat ellen.⁵⁸⁵

A legjelentősebb ellenállásra az egyházpolitikai reformok ügyében került sor, miután 1894 áprilisában a főrendiház leszavazta a kötelező polgári házasság bevezetéséről szóló törvényt, amelyet a képviselőház korábban nagy többséggel elfogadott. Miután az alsóház ragaszkodott a törvény elfogadásához, Wekerle miniszterelnök azt javasolta az uralkodónak, hogy több új főrendiházi tagot nevezzen ki, sőt kijelentette, hogy megbízatását ennek elfogadásához köti. Ezért, miután Ferenc József elutasította a kérését, benyújtotta lemondását. A főrendiház ellenállása tehát ebben az esetben a kormány bukásához vezetett, igaz, csak átmenetileg;

⁵⁸⁴ GRATZ: *i.m. Első kötet*, 227.

⁵⁸⁵ BOROS–SZABÓ: *i.m.* 96.

miután a Szabadelvű Párt fenntartotta egyházpolitikai reformjait, s kiállt a lemondott miniszterelnök mellett, az uralkodó meghátrált, s újból Wekerlét nevezte ki. Az eset ezt követően a parlamentarizmus meghonosodása mellett érvelők bevett hivatkozási alapjává vált, mert a többség az uralkodóval szemben valóban képes volt érvényesíteni az akaratát. Ha pedig ehhez hozzávesszük a vallás szabad gyakorlásáról szóló törvény elfogadásának módját, amit a főrendiház csak késleltetni tudott, de megakadályozni nem, akkor azt mondhatjuk, hogy ezek a konfliktusok valóban a parlamentarizmus szabályainak megfelelően kerültek feloldásra. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy bár fontos kérdésről volt szó, az nem érintette a kiegyezés közjogi alapjait, amely ügyekben az uralkodó alighanem nem lett volna hajlandó hasonló engedményekre.

Az általános felfogás szerint a kormány csak a képviselőháznak tartozott politikai felelősséggel, s nem is tartották ildomosnak, hogy a főrendiház bármilyen formában felvesse a kormány iránti bizalom kérdését.

Az 1848-as törvényhozás, amely népképviselőivé tette a korábbi alsótáblát, nem érintette a főrendi tábla összetételét, illetve szervezetét (s ennek megfelelően neve is utalt rendi alapjára). 1867 után azonban hamarosan felmerült a főrendiház reformjának ügye, aminek az volt a fő célja, hogy a főrendiházban is biztosítsa a kormány többségét az örökös jogú tagok számának csökkentésével és az élethossziglan kinevezettek beemelésével.⁵⁸⁶ A kamara reformjára 1885-ben került sor, amikor lényegesen csökkentették azon örökös jogú főnemes számát, akik 3000 forintnál kevesebb földadót fizettek (csak 50-en maradhattak közülük, akiket a király nevezett ki élethosszig). Arányosabbá vált az egyházak képvisellete, mert a római katolikus egyháznak csak öt képviselője maradt (kimaradtak címzetes püspökei), tagsági jogot nyertek viszont a protestáns egyházak egyes vezető tisztségviselői is. Az *ex officio* tagság struktúrája is megváltozott, igaz, nehezen magyarázható módon: kikerültek ugyanis az állami közigazgatás megyei szintű vezetői, a főispánok, ugyanakkor tagságot kaptak a budapesti királyi kúria és a királyi tábla elnökei. Így összességében a főrendiház tagjainak száma kb. egyharmadával csökkent, s 360 körüli volt.

Ha a király vagy kormánya konfliktusba került az Országgyűléssel, az uralkodónak – hasonlóan a nyugati parlamentáris rendszerekhez – joga volt feloszlatni a parlamentet, s új választásokat kiírni. A magyar közjogi felfogás szerint ennek az volt az alapja – s bizonyos

⁵⁸⁶ BÉRENGER, Jean – KECSKEMÉTI Károly: *Országgyűlés és parlamenti élet Magyarországon 1609–1918*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2008. 367.

szempontból e jogosítvány korlátja is –, hogy a király a néphez (vagyis annak választójogosult szűk részéhez) fordulhatott, ha úgy vélte, hogy a parlamenti többségi viszonyok nem tükrözik megfelelően a közvéleményt. Ilyenkor az új választások alapján új parlamenti többség alakulhatott ki, vagy a korábbi többség szerezhette megújított legitimitást. A parlament feloszlata téhát – az európai konstitucionalizmus szellemének megfelelően – a végrehajtó hatalom jogosítványa volt, amely ellensúlyozhatta a kormány parlamenti függését, illetve feloldhatta a két hatalmi ág közti konfliktust. Az Országgyűlést csak a király oszlathatta fel. A magyar közjog nem ismerte a feloszlás intézményét, vagyis egyik kamara sem oszlathatta fel saját magát. Ennek egyébként a dualizmus utolsó közjogi aktusának alkotmányossága szempontjából volt csak jelentősége, amikor a képviselőház 1918. november 16-i határozatával feloszlatta magát, és a főrendiház is beszüntette tevékenységét. A két világháború közti korszak közjogtudományában ezt alkotmányellenesnek tartották,⁵⁸⁷ ám nem világos, hogy az Országgyűlés korlátozhatatlan hatalma – akár a történeti alkotmány módosításával – erre miért ne terjedhetett volna ki.

A feloszlattással csak a képviselők megbízatása szűnt meg, a főrendiház tagjainak jogállását az értelemszerűen nem érintette – hiszen a második kamara tagjai nem választással szereztek megbízatásukat –, de az új Országgyűlés megalakulásáig nem ülésezhetett. Az Országgyűlés ugyanis közjogi értelemben egységes szerv volt, még ha két részre tagolódott is. A főrendiház ezért nem gyakorolhatta jogait, ha nem volt alsóház, mert képviselőház nélkül Országgyűlés sem létezett. Az 1867.: XII. tc. szerint az Országgyűlés feloszlásával megszűnt a delegáció – amelyet egyébként is minden évben újra kellett választani – megbízatása is. Ennek egyébként elvileg bizonyos garanciális jelentősége is volt, hiszen nem volt érdemes feloszlalni az Országgyűlést mindaddig, amíg a delegációk meg nem állapodtak a közös költségekről.

Amint már volt róla szó, a parlament feloszlata téhának szabályai 1867-ben változtak. Az 1848. évi IV. tc. szerint a király addig nem oszlathatta fel az Országgyűlést, amíg az nem fogadta el a következő évi költségvetést. A későbbi gyakorlatot figyelembe véve 1867 után ez valójában szinte megfosztotta volna az uralkodót a feloszlata téhás jogától, mert az Országgyűlés szokás szerint az év vége felé foglalkozott a költségvetéssel. Mindenesetre az 1867.: X. tc. kiterjesztette a király parlament-feloszlata téhási jogát, mert megengedte, hogy az Országgyűlést már a költségvetés elfogadását megelőzően is feloszlathassa, s csupán azt rendelte el, hogy az

⁵⁸⁷ MOLNÁR: *i.m.* 411.

új Országgyűlést olyan időpontra kell összehívni, hogy még ugyanabban az évben legyen idő a költségvetési és a zárszámadási törvény megtárgyalására.

Ha az 1848-as szabályozás az Országgyűlést helyezte kedvezőbb pozícióba (hiszen maga dönthette el, hogy mikor tárgyalja a jövő évi költségvetést), addig az 1867-es rendezés az uralkodó felé billentette el a hatalmi mérleg nyelvét, hiszen elvileg bármikor, elfogadott költségvetés nélkül is alkotmányosan feloszlathatta a parlamentet, ha az új Országgyűlést még ugyanabban az évben összehívta. A változtatást Ferenc József kezdeményezte, amiben nyilván az 1848-as tapasztalatok is szerepet játszottak. A király ugyanis 1848. október 3-án feloszlatta az Országgyűlést, amit azonban a képviselőház Kossuth indítványára semmisnek nyilvánított, s nem is tett eleget neki. Igaz, az Országgyűlés felosztatásával kapcsolatban a másik félnek is lehettek megalapozott gyanakvásai (akár az imént említett eset kapcsán is), hiszen Ferenc József az első rendezési kísérlet kudarca nyomán 1861 nyarán már feloszlatta az 1849 óta akkor először újból összehívott Országgyűlést, természetesen figyelmen kívül hagyva az 1848.: IV. tc. szabályait (amit persze addig sem tartottak be).

Bár Deák Ferencék ebben is elfogadták az udvar kívánságát az 1848-as törvények módosítására, az 1867 utáni közjogi ellenzék bizalmatlansága e tekintetben nem bizonyult alaptalannak. A dualizmus korában Ferenc József több alkalommal is idő előtt oszlatta fel az Országgyűlést (1891-ben, 1906-ban és 1910-ben), ráadásul az elsőre indemnitás hatálya alatt, míg az utóbbi két alkalommal exlex állapot idején került sor, ami még inkább elodázta a törvényes helyzet helyreállítását. Az Országgyűlés 1906. februári felosztatása pedig nyilvánvalóan a fentebb említett alkotmányos konvenciókba ütközött, hiszen arra épp az új (1905. évi) választásokon kialakult többséggel szemben került sor, annak hiú reményében, hogy az új többséget le lehet váltani. Ezért a reményért, mint már utaltam rá, még az Országgyűlés erőszakos felosztatása, és a rá következő nemzeti ellenállás kibontakozása sem volt túl magas ár. Mindenesetre a parlament-felosztatásra vonatkozó alkotmányos konvenciók megsértése nem járt jogi vagy politikai következményekkel, s bár a politikai közvélemény nagy többsége az Országgyűlés 1906. és 1910. évi felosztatását is alkotmányellenesnek minősítette (amelyért a király tanácsadóit tartotta felelősöknek), a miniszterek ellen egyik alkalommal sem indult jogi felelősségre vonási eljárás, és végső soron az uralkodó mindkét esetben elérte alapvető célját, vagyis egy olyan kormány működésének megakadályozását, amely holmi nemzeti célok érdekében képes lenne megkérdőjelezni a dualizmus közjogi alapjait.

9. A pártrendszer és a többségi elv

9.1. A dualizmus kori pártrendszer kialakulása és fejlődése

Amint az európai kitekintés során láttuk, a parlamentarizmus mindenhol egyben pártkormányzást is jelentett, vagyis a végrehajtó hatalmat minden parlamentáris rendszerben politikai párt vagy pártok azonos politikai célokat követő képviselőiből álló kormányok gyakorolták. Arról is volt szó, hogy a parlamentáris kormányzás alapjául szolgáló pártrendszerek lényegesen különböztek egymástól. Amíg Európában a XX. század elejéig a brit kétpártrendszert tartották a parlamentarizmus szempontjából ideáltípusnak, már a XIX. század végén, majd a XX. első harmadában elsősorban a Németalföldön, illetve a skandináv államokban viszonylag stabil többpártrendszer alakult ki. Sokpárti politikai rendszer alakult ki a francia Harmadik Köztársaságban, illetve az Olasz Királyságban is, azzal a különbséggel, hogy ezekben az országokban a kormányzásban (és ellenzékben) viszonylag gyakran különböző pártok és koalíciók váltogatták egymást, azaz a pártrendszernek legfeljebb tartósan érvényesülő ideológiái voltak, ám stabil, tartós és egységes pártok nélkül.

Magyarországon, mint ismert, a modern politikai pártok előképei az 1861-ben összehívott Országgyűlés felirati vitája kapcsán kialakult politikai szembenállás eredményeként létrejött csoportosulások, az ún. „határozati”, illetve „felirati” „pártok” voltak. A vita látszólag egy alaki kérdés körül forgott, vagyis hogy az uralkodó által az Országgyűléshez intézett trónbeszédre a parlament milyen formában adjon választ. Csakhogy ennek nagyon is fontos, szimbolikus jelentősége volt, mert azok, akik a válaszfeliratot határozati formában kívánták megfogalmazni, ezzel azt akarták kifejezni, hogy nem ismerik el Ferenc Józsefet legitim uralkodónak, mert őt nem koronázták magyar királlyá, s nem tette le a királyi esküt. E csoport vezetője előbb Teleki László, majd Tisza Kálmán volt, s bár nem alkottak még a későbbi értelemben vett parlamenti pártot, azokat tömörítették, akik a '49-es függetlenségi hagyományt ápolták, s tagjaik közül többen 1865 után a „szélbálnak”, és a „balközépnek” nevezett pártok képviselői lettek. A másik csoport a Deák Ferenc által vezetett „felirati párt” volt, amelynek tagjai az 1848. áprilisi törvények alapján hajlandók lettek volna tárgyalni Ferenc Józseffel a konszolidációról, s ezt úgy juttatták kifejezésre, hogy a fejedelem és az

Országgyűlés közti érintkezés hagyományos módján, azaz felirattal kívántak válaszolni az uralkodó politikai nyilatkozatára. Annak ellenére, hogy ez utóbbi álláspont került többségbe, ezt az Országgyűlést az uralkodó még 1861-ben feloszlatta. A kiegyezés politikai feltételei még nem voltak adottak, talán egyik oldalon sem. Mindenesetre megvoltak már azok a pártkezdemények, amelyek alapján a parlament 1865-ös, újbóli összehívása után, immár a folyamatos működés közepette új pártokba szerveződtek.

E pszeudopártok közötti törésvonal tehát egy közjogi vita mentén húzódott, ami a magyar pártrendszer legjellemzőbb vonása maradt a kiegyezést követő évtizedekben is. A kormánypárt az egykori felirati pártból, Deák Ferenc vezetésével jött létre, s nevét is vezetőjéről kapta. A Deák-párt sok tekintetben inkább a korabeli honorácior-parlamentek képviselői klubjaihoz hasonlított, amely a „nemzet” nagy kérdéseiről hasonlóan gondolkodó, néhány vezető személyiség körül csoportosuló képviselőből állt. Ráadásul a párthoz sorolt képviselők közötti politikai összetartás sem volt különösebben erős, mert eleve több olyan irányzatot is tömörített, amelyek között számos kérdésben jelentős nézetkülönbségek voltak. Így például a párt jobbszárnyán helyezkedtek el Sennyey Pál vezetésével azok a régi konzervatívok, akik egy része már a kiegyezés előtt is tisztséget vállaltak a Habsburg-adminisztrációban, s akik az Ausztriával való szorosabb integráció hívei voltak. A pártnak csak kezdetleges vidéki szervezete volt, parlamenti csoportja pedig az első években még csak tanulta kormánypárti szerepét. A Deák Ferenc beszédeit hat kötetben kiadó Kónyi Manó Deák több olyan megnyilvánulását is idézi, amelyekben a pártfegyelem szükségessége mellett érvel, ám ez még nem volt mindenki által elfogadott, és a képviselőktől mindig szigorúan számon kért fegyelem. A képviselőktől inkább csak azt várták el, hogy a kormány politikájának fő irányait és törekvéseit támogassák, ám a kiegyezés szempontjából lényegtelen kérdésekben a kormánynak kell követnie a többség akaratát⁵⁸⁸ – jellemző módon, ahogy már utaltam rá, még maga Deák is többször intepellálta a kormányt, így például 1867. júniusában az erdélyi unió, és 1867 szeptemberében az ún. szőlőtized ügyében.

Sok tekintetben hasonlóan működött a Balközép párt, amely annak ellenére, hogy a magyarlakta vidéki választókerzetekben népszerűbb volt, mint a Deák-párt, elsősorban ugyancsak olyan parlamenti párt volt, amelynek pártként való tevékenysége inkább csak a választásokkal kapcsolatban élénkült meg.

⁵⁸⁸ M. KONDOR: *i.m.* 98–99.

A dualizmus első kormányainak végül radikális ellenzéke is volt az ún. „szélbal” képében, mely Kossuth teljes függetlenségre irányuló nézeteit képviselte, mely legfeljebb perszónáluniót tudott elképzelni Ausztria és Magyarország között. E csoport gyökerei szintén a határozati párthoz nyúltak vissza, s az 1865-ben megválasztott Országgyűlés idején különült el a Balközéptől, mert nem találta elég radikálisnak a Ghyczy Kálmán és Tisza Kálmán által vezetett pártot.

Egyébként az első néhány ciklus minden pártképződményére igaz volt, hogy azok jobbra csak a parlamentben fejtettek ki tevékenységet, s gyakorlatilag azonosak voltak alsóházi képviselőcsoportjukkal. E pártok nem közjogi, hanem politikai intézmények voltak,⁵⁸⁹ s nem volt állandó tagságuk, alapszabályuk, vagyis jobbra hiányoztak még a folyamatos pártszerű működés feltételei. Ha voltak is helyi szintű pártkörök, azok nem működtek folyamatos jelleggel, hanem leginkább csak egy-egy eseményre korlátozódott a tevékenységük.⁵⁹⁰ Korai választási pártok voltak, amelyeket két választás között csak a parlamenti képviselőik jelenítettek meg.⁵⁹¹

Az első néhány ciklus idején gyakran csak a trónbeszédre adott válaszfelirati vita mutatta meg egyértelműen, hogy pontosan milyen pártok, illetve képviselőcsoportok vannak a képviselőházban (miután minden párt önálló javaslatot készített),⁵⁹² s a sok tekintetben még diffúz pártosodás az oka annak, hogy a választási eredményeket a frakciólétszám alapján ismertető források gyakran eltérő adatokat közölnek.

Valószínűleg e tényezők, továbbá a közös ügyek megítélésének változékonysága, sőt esetlegessége is hozzájárultak ahhoz, hogy választási sikerei ellenére a Deák-párt vezető személyiségeinek elvesztése – Deák Ferenc betegsége és visszavonulása, Eötvös József 1871-es halála és Andrassy Gyula miniszterelnök távozása, azaz közös külügyminiszterré válása – után bomlásnak indult, és a párt frakciókra esett.⁵⁹³ Ez azzal fenyegetett, hogy a kiegyezést támogató kormánypárt megbukik a választásokon, s helyette olyan párt vagy pártok kerülnek

⁵⁸⁹ Deák Ferenc 1868. december 7-én, az inkompatibilitásról (összeférhetetlenségről) szóló törvényjavaslat vitájában fejtette ki ezt az elvet, mondván, hogy „[é]n közjogilag e házban sem pártot, sem pártvezért nem ismerek.”.. „van itt e házban többség és kisebbség; de, a mint mondtam, közjogilag sem párt, sem pártvezér nincs”. Idézi KÖNYI: *i.m. VI. kötet*, 140.

⁵⁹⁰ GERŐ: *i.m.* 81.

⁵⁹¹ PÖLÖSKEI: *i.m.* 60–61.

⁵⁹² BOROS–SZABÓ: *i.m.* 101–102.

⁵⁹³ GRATZ: *Első kötet*, 127–128.; VERMES: *i.m.* 49.

kormányra, amelyek politikája megkérdőjelezi a dualista monarchia létalapjait. Mint jól ismert, megoldást a kormánypárt és a legnagyobb ellenzéki párt fúziója, tulajdonképpen az ellenzék vezető erejének a kormányzásba való bevonása hozta meg. Ezt az tette lehetővé, hogy a két párt között sosem voltak mély, világnézeti különbségek (mindkettőben voltak például konzervatív, illetve liberális felfogású képviselők), és társadalmi bázisuk is hasonló volt – nemcsak e bázis népességhez viszonyított szűkössege, hanem osztály-hovatartozása, vagyis vagyoni és műveltségi jellemzői szempontjából is.

Már 1873-tól sokan voltak, akik úgy vélték, hogy az ország nehéz helyzetén csak a Deák-párt és a Balközép „méltányos elvi kiegyezése” segíthetne, s 1874-ben, a Szlavý-kormány bukása után a politikai közhangulat már koalíciós kormányt várt,⁵⁹⁴ de akkor még nem sikerült „koalicionális” kormányt létrehozni.

A fúzióra, azaz a Szabadelvű Párt megalapítására végül 1875-ben került sor, s hamarosan az ellenzék korábbi vezére, Tisza Kálmán lett a miniszterelnök. Ha figyelembe vesszük, hogy az új kormánypártban a korábbi Balközép korábbi parlamenti erejénél jóval nagyobb súllyal vett részt, mint az egykori Deák-párt, s vezetésében is dominált, akár azt is mondhatnánk, hogy egyfajta sajátos kormányváltás történt, azzal, hogy az „nagykoalíciós” volt abban az értelemben, hogy a korábbi kormánypárt is része maradt a hatalomnak. Tisza Kálmán hosszú, másfél évtizedes miniszterelnöksége idején erős, vagy legalábbis hatékony pártfegyelmet épített ki a Szabadelvű Párt képviselői között a kormánypolitika támogatására, ami teljesen megfelelt a nyugati parlamentáris államokban akkoriban tapasztalható tendenciáknak.⁵⁹⁵ Tisza, aki sokak szerint „pártján belül valóságos diktátor volt”,⁵⁹⁶ a pártegységet különböző eszközökkel tartotta fenn: már a képviselőjelöltek kiválasztására is nagy gondot fordított, akárcsak arra, hogy a megválasztott képviselők személyi ambícióit kielégítse.⁵⁹⁷ Ez volt az a kor, amikor a kormánypárti képviselőket – Mikszáth Kálmán után – gúnyosan „Tisza mamelukjainak” nevezték, ám ha azt is figyelembe vesszük, hogy a Szabadelvű Pártnak a képviselőházban nemcsak folyamatos többsége volt, hanem az választásról-választásra nőtt,

⁵⁹⁴ KOZÁRI: *Tisza Kálmán és kormányzati rendszere*, 226., 228.

⁵⁹⁵ Azzal persze, hogy amint azt az I. részben láttuk, néhány országban – különösen Franciaországban és az Olasz Királyságban – a hasonló kísérletek nagyjában-egészében sikertelenek maradtak.

⁵⁹⁶ GRATZ: *i.m. Első kötet*, 243.

⁵⁹⁷ GRATZ: *i.m. Első kötet*, 205.; Pölöskei: *i.m.* 61. Mikszáth híres parlamenti jegyzeteiben úgy jellemezte Tisza magatartásmódját, „mamelukjaival” való kapcsolattartását, hogy „keveset ígér, és abból sokat tart meg, a többi miniszterek sokat ígérnek, és abból keveset tartanak meg”, s „a fúzió után el tudta felejtetni, kik voltak az ellenfelei, de nem tudta elfelejtetni, kik voltak a barátai” MIKSZÁTH Kálmán: *A Tisztelt Ház*. Noran Kiadó, 2010. 33–34.

akkor legalábbis azt kell mondanunk, hogy módszerei igen hatékonyak bizonyultak, s azokra minden bizonnyal szükség volt e többség létrehozásához és fenntartásához. A politikai korrupció, amelynek eszközeit ehhez alkalmazta,⁵⁹⁸ persze nyilván nem javította a kormányzati rendszer tekintélyét és elfogadottságát, ám az alighanem kisebb károkat okozott a parlamentarizmus látszatának, mint amennyi előnyt a folyamatos többség fenntartása jelentett a számára. A kormányzati hatalommal való visszaélések igazolására annak idején gyakran azt hozták fel, hogy a kiegyezést csak egy erős párt fenntartásával lehet megvédeni, márpedig a kiegyezés feladása véget vetne az ország békés fejlődésének, sőt talán függetlenségének vagy létének is.⁵⁹⁹

A Szabadlevű Párt létrejötte nemcsak azzal rendezte át a hazai pártrendszert, hogy a két nagy párt fúziójával jött létre, hanem úgy is, hogy alkalmat adott az egyesülő pártok szélein elhelyezkedő szárnyak leválására, illetve önállósulására is. Így önállóvá vált a Sennyey-féle konzervatív párt, illetve a Balközépből kiváló, a függetlenségi gondolatot erőteljesebben képviselő Függetlenségi Párt (a szélbal időközben a 48-as párt nevet vette fel).

A pártrendszer csak annyiban stabilizálódott, amennyiben a választási rendszer hatékonyan és tartósan fenntartotta az erős kormánypártot, egyebekben azonban a változás lett az állandó jellemzője, mégpedig mindkét oldalon. A konzervatívok és a Szabadlevű Pártból időnként leváló frakciók az 1880-as években egyesült, majd mérsékelt ellenzék néven 67-es alapokon álló ellenzéket hoztak létre, míg a függetlenségi irányzatú pártok közös pártban egyesültek.

Az 1890-es években újabb változások történtek. E változások azonban ekkor már aligha a korai pártrendszer kialakulatlanságának, a korai pártok természetes helykeresésének voltak a következményei, hanem azt bizonyították, hogy a pártfúziók és -szétválások a pártstruktúra állandósult velejárói. A 67-es ellenzék például – mely időközben Apponyi Albert vezetésével a Nemzet Párt nevet vette fel – előbb megszűnt, mert beleolvadt a Szabadlevű Pártba, majd kivált onnan, s a Függetlenségi Pártba olvadt. Olyan pártalapítási kísérletek is voltak, amelyek kifejezetten a 48-as és 67-es közjogi törésvonalak meghaladásával politikai-ideológiai alapon kívántak bekapcsolódni a parlamenti politizálásba: ilyen volt például az 1895-ben megalakult katolikus Néppárt.

⁵⁹⁸ GRATZ Gusztáv szerint a Tisza-kormány fő támaszai a választási visszaélések és a parlamenti korrupció voltak. Gratz: *i.m. Első kötet*, 243.

⁵⁹⁹ GRATZ: *i.m. Első kötet*, 244.

A Szabadlevű Párt 1905-ös választási bukása jelentősen átrendezte a pártrendszert; nem pusztán az történt, hogy az addigi ellenzék megnyerte a soron következő két választást, és a korábbi kormánypárt ellenzékbe vonulásával kormányváltás történt. Az addig elképzelhetetlen kormányváltás a harminc évig egyedüli kormánypártként működő Szabadlevű Párt feloszlásához vezetett, s miután minden egyéb megoldási kísérlet kudarcba fulladt, egy olyan sajátos pártkoalíció került kormányra, mely nem felelt meg az előző évtizedek közjogi szempontú pártszerveződési elveinek. Az új kormány a korábbi 48-as alapokon álló Függetlenségi Párt, a volt kormánypártból kivált, tehát 67-es alapú Alkotmánypárt, valamint a közjogi különbségek meghaladására alakult Néppárt koalíciója volt. Persze, mondhatnánk kajánul, e szivárványkoalíció létrehozását nagyban megkönnyítette, hogy tagpártjai amúgy is kénytelenek voltak feladni azt a keveset, amely programjaikban a közös fellépést lehetővé tette.

A kormányzás kudarcra szétszórta az ország történetében az első koalíciós kormány pártjait, amelyek közül csak a Néppárt működött továbbra is változatlan formában. Az új kormánypárt 1910-től a korábbi Szabadlevű Párt reinkarnációjaként Tisza István által alapított Nemzeti Munkapárt volt, amely a dualizmus megszűnéséig politikai elődpártjához hasonló szerepet játszott.

9.2. Közjogi alapú pártstruktúra

Ha a dualizmus korának pártszerkezetét a parlamentáris kormányzás szempontjából vizsgáljuk, érdemes néhány olyan sajátosságra felhívni a figyelmet, amelyek befolyással voltak a hazai kormányzati rendszer fejlődésére.

E pártstruktúra egyik legfőbb jellemzője az volt, hogy a pártok jelentős része közjogi alapon, és nem politikai-ideológiai szempontok, törekvések szerint szerveződött, s ennek megfelelően a Magyarország állami önállóságával kapcsolatos alkotmányos kérdések eltérő megítélése jelentette köztük a legfontosabb választóvonalat. E szembenállás gyökerei az 1861. évi, rövid idő után feloszlott Országgyűlésre, az uralkodói trónbeszédre adandó válasz formáját illető véleménykülönbségekre, vagy még régebbre vezethetők vissza; imígyen, mint az imént láttuk, az akkori ún. felirati párt az 1867 utáni kormányzó Deák-párt, a határozati párt az ellenzéki Balközép Párt, valamint szélbal (vagy 1848-as párt) előképének tekinthető.

1867-ben az kiegyezés utáni első magyar kormány, az Andrássy Gyula vezette kormány bemutatkozásakor megadott program szinte kizárólag közjogi program volt, amelynek célja „Magyarország alkotmányos függetlensége és önállóságának biztosítása, a birodalmi kapcsolat hű megőrzése mellett”, konkrét céljai pedig az újoncmegajánlás és az adók biztosítása, a helyi önkormányzat és a sajtószabadság helyreállítása, ám nem volt különösebb kulturális és gazdasági programja. Szekfü Gyula úgy jéértékelté az Andrássy-kormány programját, mint amelyet Széchenyi ideái helyett doktrinér liberalizmus jellemzett,⁶⁰⁰ de ez szerintem túl szigorú értékelés, miután a szabadságharc bukása óta tartó abszolutista kormányzás megszüntetése, illetve az 1848-as jogalkotással való jogfolytonosság, valamint általában is az alkotmányosság helyreállítása elengedhetetlen előfeltétele volt a későbbi társadalmi és gazdasági fejlődésnek. A probléma aligha a közjogi kérdések kormányprogrammá emelése volt (hiszen azt amúgy sem lehetett volna elkerülni), hanem az, hogy e viták gyakran uralták a kiegyezés utáni első néhány Országgyűlés üléseit, s a róluk vagy miattuk kialakult ellentétek kedvezőtlen feltételeket teremtettek a pártok közti együttműködésre más lényeges nemzetpolitikai vagy gazdasági ügyekben.

A Deák-párt, majd a fúzió után a Szabadelvű Párt célja kétségkívül a kiegyezés, illetve a dualizmus fenntartása volt, s a Habsburg-dinasztiával (valójában Ausztriával) közös Monarchia nagyhatalmi státusának megőrzése, amelyben a magyar hegemonia legfőbb biztosítékát látták a kisebbségek felett az egész országban. Mivel a kormánypárt vezetői szerint az ellenzék a dualista monarchia közjogi alapjait támadta, az e törekvésekkel szembeni védelemnek is szükségszerűen a közjogi intézmények változatlan formában való megóvására kellett irányulniuk. De mindettől függetlenül is a Deák-párt önazonosságának fontos része volt az a felfogás, amely szerint a kiegyezés lényege valójában az 1848-as törvényalkotás, vagyis a polgári alkotmányosság helyreállítása, illetve annak alapján az önálló Magyarország hosszú távú békés fejlődésének biztosítása volt. Ezt az álláspontot kezdettől Deák Ferenc képviselte a leghatározottabban, de a párt más vezetői is elfogadták, illetve követték ezt a felfogást.

De közjogi indíttatású – és identitású – volt a Balközép, később pedig a szélsőbal és a Balközép egyesülésével 1874-ben létrehozott Függetlenségi Párt is, amennyiben képviselőik politikai céljaikat, az állami önállóság követelését szintén 1848-ra vezették vissza, illetve a szélsőbal, amely politikai törekvései közé a teljes függetlenség kivívását, vagyis, ha úgy

⁶⁰⁰ SZEKFÜ: *i.m.* 226.

tetszik, az 1849-es helyzetet is bevonta. A közjogi törésvonalat tulajdonképpen az jelentette, hogy hogyan értelmezték „1848” tényleges tartalmát, jelentését, illetve, hogy elmentek-e a 49-es gondolatig, vagyis a Kossuth Lajos féle radikalizmusig, amely nem tudott elképzelni független államiséget a Habsburg-házzal való szakítás nélkül. A Balközép politikai programjává vált ún. bihari pontok alapvető követeléseit – az ország függetlenségének és alkotmányosságának visszaszerzését, illetve megőrzését – alighanem Deák Ferenc, Andrássy Gyula vagy Eötvös József is elfogadhatónak tartotta volna, ám a delegációk és a közös minisztériumok megszüntetését, a külön magyar hadsereg felállítását, a pénzügyi és kereskedelmi szövetség felmondását már nem, mert ők ezeket a kiegészítés másik serpenyőjébe sorolták, azaz a magyar önállóság „árát” látták ezekben az intézményekben, míg a Tisza Kálmán és Ghyczy Kálmán által vezetett Balközép ezek nélkül nem tekintette valódinak az állami önállóságot, illetve teljesnek a szuverenitást.⁶⁰¹ Ebből a szempontból persze bizonyos folyamatok vagy események megint csak többféle módon is értelmezhetők. Így példa maga az 1875. évi fúzió, a Deák-párt és a Balközép egyesülésében, s ezzel a Szabadelvű Párt létrehozásában egyrészt láthatjuk azt, hogy az ellenzéknek rá kellett döbbsennie, hogy saját közjogi koncepciójának, illetve követeléseinek fenntartásával nem kerülhet hatalomra, s épp a közjogi kérdések alapvető jelentőségére utal, hogy a mérsékelt baloldal kormányra kerülése csak úgy volt lehetséges, ha Tisza Kálmánék lemondtak a bihari pontokba foglalt közjogi programjukról. Ám ennek a fejlődési útnak olyan olvasata is lehet, mely szerint épp a pártfúzió mutatta meg, hogy egyes arisztokrata, illetve középnemes politikai csoportosulások a kormányra kerülés érdekében hajlandóak voltak feladni legfontosabb közjogi követeléseiket is, ami mégiscsak arra utal, hogy nem ennek megvalósításában látták a kormányzati hatalom legfőbb célját vagy értelmét. De az Apponyi-féle, a mérsékelt ellenzékéből 1892-ben alakult, majd 1904-ben újjáalakított Nemzeti párti programmódosulások is azt mutatják, hogy a közjogi követelések idővel enyhültek, illetve átalakultak.

A magyar parlamenti pártok közjogi konfliktusát azonban mind a kortárs, mind a későbbi elemzők fátumszerű szembenállásnak tekintették, amely feloldhatatlan ellentétet állított a „48-asok” és a „67-esek” közé, s amely állandóvá lett, és a magyar közélet központi, minden

⁶⁰¹ Tisza Kálmán például a közös ügyekkel kapcsolatos közjogi álláspontok szerepét olyan fontosnak tartotta, amelyek tisztázása nélkül nem is képzelhető el a kormányra lépés. „[R]észemről határozottan nyilvánítom, hogy ... én is azon a nézetben vagyok, hogy azon ellenzék tagjai, akik a jelen közös ügyi alapot annyi erővel ostromolták, ezen alapon kormányt alkotni, kormányozni magokat hivatva nem érezhetik”. *Hazánk*, 1868. január 25.

mást háttérbe szorító problémájává vált.⁶⁰² Általános nézetté vált, hogy a közjogi alapon szervezett pártrendszer olyan tehertételt jelentett a magyar kormányzati rendszer számára, ami megnehezítette az ország parlamentáris fejlődését, s általában is akadályozta fejlődését, hiszen (kimondva–kimondatlanul) értelmetlen vitákra fecsérelte az Országgyűlés idejét és energiáját.⁶⁰³ Azok, akik szerint a dualizmus korában nem fejlődött ki parlamentáris kormányforma, ennek kudarcát leginkább erre vezették vissza, azok pedig, akik ezzel szemben parlamentárisnak tekintették a kormányzati rendszert, a magyar parlamentarizmus „sajátosságait”, „tökéletlenségét” tulajdonították a pártok közötti közjogi állóháborúnak. Concha Győző szerint a pártrendszer fő problémája az volt, hogy a pártok nem a polgárok foglalkozásához, vagyoni helyzetéhez fűződő – vagyis osztályalapú – érdekei szerint alakultak ki, hanem egy uralkodó réteg vezető képviselőinek egyéni véleményeltérései szerint,⁶⁰⁴ amelyek olyan közjogi kérdések körül forogtak, mint a hadseregben való nyelvhasználat, vagy a vámközösség szövetségi vagy szerződési formája. A parlamentáris kormányzás kifejlődését megnehezíti, ha – mint Magyarországon – olyan közjogi, vallási vagy szociális pártok működnek, amelyek hatalomra jutása csak a fennálló állami vagy társadalmi rend felforgatásával lenne lehetséges.⁶⁰⁵ Az egészséges parlamentarizmus kialakulásához szükséges lenne az állam működésének közjogi alapjairól való egyetértés, másrészt a konzervatív és a liberális eszmerendszer mentén működő pártrendszer létrejötte,⁶⁰⁶ „mert kétségtelenül jótékony hatással lett volna a magyar politikai fejlődésre, ha a parlamentben két egyaránt kormányképes párt felváltva alkotja a többséget és alakítja meg a kormányt”, mert így „valószínűleg el lehetett volna kerülni a magyar politikai életnek később beállt teljes megmerevedését”.⁶⁰⁷ Igaz, ennek nehezen leküzdhető korlátai voltak. Apponyi Albert, a 48-as nemzeti törekvések egyik legkiemelkedőbb képviselője szerint ugyanis a konzervatív és liberális elnevezések idejüket múlták és tartalmatlanná váltak Magyarországon, mert nem fejezték ki azt, amit ezek a politikai áramlatok egyébként képviseltek. A „konzervatív” jelző például elsősorban a régi, aulikus arisztokrácia csoportját jelentette 1867 után, míg a Szabadelvű Párt elnevezésesem volt helyes, mert – Apponyi túl

⁶⁰² Lásd például SZEKFÜ: *i.m.* 214.

⁶⁰³ GRATZ: *Első kötet*, 30.

⁶⁰⁴ CONCHA Győző: A parlamenti kormányrendszer Magyarországon. *Budapesti Szemle*, 153. kötet, 433. szám, Franklin-Társulat, Budapest, 1913. 66.

⁶⁰⁵ KUN József: Parlamentarizmus és magyar parlamentarizmus. *Jogállam*, 1909. október. 567., 581.

⁶⁰⁶ CONCHA: *i.m.* 70.

⁶⁰⁷ GRATZ: *i.m.* 212.

szigorú, ám sokak véleményét kifejező szavaival „1875-től 1890-ig egyetlen egy szabadelvűnek nevezhető alkotása nem volt, sőt minden szabadelvű kezdeményezéssel állandóan szembe fordult”. De az ellenzék által választott elnevezések, mint a „jobboldali ellenzék”, „egyesült ellenzék”, majd „mérésékelt ellenzék” ugyancsak kifejezéstelenek voltak, mert egy adott politikai helyzetre, s nem a követendő politikai irányra utaltak.⁶⁰⁸

A magyar „közjogi géniuszra” vonatkozó romantikus illúziók, vagy ellenkezőleg, a magyar lélek önsorsrontó természetére való hivatkozások ellenére a dualizmus idején ugyanakkor egyrészt több kísérlet is történt a közjogi alapú pártszerveződési elv megtörésére és modern, politikai ideológiák és társadalmi-gazdasági érdekek szerint működő pártok létrehozására, másrészt az a Szekfü Gyula és sokan mások által kárhóztatott állítás, mely szerint a parlamenti élet szinte kizárólag közjogi problémák tárgyalásából állt, és országos visszhangot csak a közjogi problémák jelentettek,⁶⁰⁹ minden valóság alapja ellenére erős túlzás volt,⁶¹⁰ s inkább csak mentséggént vagy magyarázatként szolgált arra, hogy miért nem jöhetett létre „valódi”, nyugati típusú parlamentáris kormányzás.

A dualizmus évtizedeiben többen is felismerték a magyar pártrendszer korlátait és kedvezőtlen fejlődését, és megkísérelték olyan pártok, politikai csoportosulások létrehozását, amelyek meghaladhatnák a hagyományos, egyoldalú közjogi pártstruktúrát. E kísérletek jelentős része kudarcot vallott, ám mégis oldották a hazai pártrendszer merevségét, ha teljesen azt nem is tudták megtörni. Tulajdonképpen már az 1875. évi pártfúzió sem közjogi alapon jött létre, még ha a Balközép párt bihari pontjainak feladása politikai előfeltétele is volt a pártegyesülésnek. A Szabadelvű Párt létrejötte politikai értelemben inkább volt az akkori pénzügyi válságra adott egyfajta válasz, amihez a Deák-párt hanyatlása, illetve a Balközép megerősödése és fokozatos elfogadottá válása teremtett kedvező körülményeket, ám mégiscsak részben a közjogi ellentétek meghaladásával. Az azonban kétségtelen, hogy az új kormánypárt célja nem kevésbé a kiegyezései rendszer megóvása volt, mint a Deák-pártnak, s így ez a pártalakulat is végső soron közjogi alapokon nyugodott.

⁶⁰⁸ Gróf APPONYI Albert: *Emlékirataim. Ötven év. Ifjúkorom – huszonöt év az ellenzéken*. A Pantheon Irodalmi Intézet R.-T. kiadása, Budapest, 1922. 63–64.

⁶⁰⁹ SZEKFÜ: *i.m.* 227.

⁶¹⁰ Vermes Gábor például egyenesen úgy értékeli a magyar pártstruktúrát, hogy „[a] 48-asok és a 67-esek között folyó igen éles parlamenti viták ellenére a parlamenti pártok spektrumának pólusait alkotó mindkét párt nagyon is Magyarország liberális–konzervatív konszenzusának határán belül helyezkedett el,” s különbség csak abban volt közöttük, hogy hogyan kellene a magyar dominanciát növelni és megőrizni, hiszen „mindkét párt alapvetően ugyanazt a társadalmi rendet védelmezte”. VERMES: *i.m.* 72–73.

Az 1880-as évek elejétől elvileg változást jelenthetett volna az Istóczy Győző és Verhovay Gyula vezetésével létrejött Antiszemita Párt, ám az nem futott be hosszú parlamenti karriert, nem is beszélve arról, hogy nem is rendelkezett modern, a társadalmi kérdések széles körére kiterjedő politikai programmal, mert az ország minden baját egyedül a zsidóságban látta.

A közjogi alapú pártrendszer megváltoztatására ennél több eséllyel kecsegtetett az 1878 áprilisában megalakult ún. Egyesült (majd néhány év múlva mérsékeltnek nevezett) Ellenzék megjelenése. Mert bár ez a csoportosulás a kiegyezést elfogadó politikusokból állt, vezető személyiségei, mint Apponyi Albert vagy Szilágyi Dezső mégis azzal a céllal hozták létre, hogy megteremtsék a parlamenti váltógazdaság feltételeit. Ám ez a kísérlet sem bizonyult sikeresnek, elsősorban azért, mert politikai kérdésekben nagyon sokszínű tömörülés volt – amit épp emiatt „habarékpártnak” csúfoltak –, olyan csoportokkal, amelyek mindegyikének megvolt a saját „legfőbb” követelése a közigazgatás államosításától az önálló vámterület létrehozásán keresztül az állam és egyház elválasztásáig. Ezért aztán a párt nem képviselt erőteljes társadalompolitikai programot, s a politikai küzdelmek ismét olyan közjogi kérdések felé fordultak, mint az Ausztriával való gazdasági viszony vagy az évtized végén a véderőtörvény, amely közvetve Tisza Kálmán bukásához vezetett.

A közjogi kérdések primátusával szembeni következő kihívást az 1890-es években az egyházpolitikai reform újbóli napirendre kerülése jelentette (korábban már próbálkoztak a házassági jog részleges reformjával), amely megosztotta az egyébként közjogi alapon elkülönülő pártokat, azaz átmetszette a 48-as és 67-es politikai választóvonalakat, hiszen a változásoknak egyaránt voltak hívei és ellenzői mindkét oldalon. Az egyházpolitikai törvények megítélése ráadásul alapvetően liberális és konzervatív ideológiák mentén osztotta meg a politikai közvéleményt, amelynek a pártstruktúrára is hatása volt. 1894 novemberében ugyanis megalakult a konzervatív és kiegyezéspárti katolikus Néppárt Zichy Nándor gróf vezetésével. Ez az ellenzéki oldalon alakult párt világnézeti alapon jött létre, s igazából a keresztény (elsősorban katolikus) egyházi érdekek védelme, illetve az egyházpolitikai reformok visszacsinálása volt a célja. A Néppárt éppúgy parlamenti képviselőiklub-pártként alakult meg, mint a régebbi pártok, s társadalmi bázisát illetően sem forgatta fel a pártrendszert, amennyiben a felsőklérus, illetve a konzervatív arisztokrácia érdekeit képviselte a régi, Sennyey-féle konzervatív párt eltűnése után.⁶¹¹

⁶¹¹ DOLMÁNYOS: *i.m.* 114–115.

A közjogi keretekhez képest a nyugatias politikai ideológiák szerinti szerveződéseket leginkább azonban az 1890-es évektől megjelenő, de inkább a következő század elejétől megerősödő agrárszocialista és munkásmozgalmak, illetve polgári pártok jelentették. A marxista irányultságú Szociáldemokrata Párt 1890-ben alakult meg, s korszakunkban éppúgy parlamenten kívüli működött, mint a századelőn, 1906 és 1910 között létrejövő agrár- és gazdapártok. De progresszív polgári kezdeményezések is voltak, mint például a Vázsonyi Vilmos vezetésével 1900-ban létrejött Demokrata Párt, vagy az 1914-ben alakult, Jászi Oszkár által alapított Radikális Párt. Végül meg kell említeni az Egyesült Függetlenségi és 48-as Pártot, amelyet gróf Károlyi Mihály 1916 nyarán hozott létre, s amelynek programja a közös ügyek eltörlésétől, az Ausztriával alkotott államkapcsolat perszónalunióvá alakításáig szintén számos közjogi elemet tartalmazott, ám a birtokreformra vagy a háború befejezésére vonatkozó követeléseivel messze túl is ment azokon.

Ezek a pártok a pártstruktúra közjogi szerveződései alapjait nem tudták teljesen megtörni vagy kiküszöbölni, vagy azért, mert az időről-időre fellángoló közjogi vitáktól nem tarthatták távol magukat, vagy mert eleve saját programjuknak is voltak az alkotmányos rendszerre vonatkozó sarkalatos követelései. A XX. század elejének újabb pártalakulásai pedig vagy túl későn jöttek, s viszonylag csekély társadalmi támogatottságuk volt, vagy – mint a szociáldemokraták esetében –, a megmerevedett politikai rendszer akadályozta meg, hogy jelentősebb politikai befolyást szerezhessenek. A közjogi szembenállás valóban végigkísérte az Osztrák-Magyar Monarchia fennállását, s a függetlenségi ellenzék – bárhogy nevezték is a pártot – mindvégig legfontosabb követelései között tartotta a magyar állami önállóság olyan garanciáit, mint az önálló magyar hadsereg, a magyar nemzeti jegybank vagy az önálló vámterület.

Mégis legenda csupán, hogy a dualizmus kori Magyarországon a belpolitikát vagy a parlamenti politizálást a közjogi kérdések oly mértékben uralták volna, hogy az minden más lényeges kérdést háttérbe szorított. Az ország gazdasági fellendülésével az agrár és merkantil érdekellettek egyre fontosabbak lettek, ahogy az 1890-es évektől a dualizmus egyes válságjelenségei is a közjogi vitákéhoz hasonló politikai küzdelmeket hoztak, mint például az egyházpolitikai, a nemzetiségi, vagy a szociális kérdésekben.

A közjogi alapú pártstruktúra abszolutizálásának az volt a funkciója, hogy igazolást adjon a kvázi-egypárti kormányzásra, amelyben a koalíció 1906-os hatalomra jutása csupán olyan szerencsétlen kivétel volt, amelynek a fő szabályt kellene erősítenie. Hiszen ha egy

kormánynak olyan ellenzéke van, amely az állam alkotmányos alapjait támadja, s amely nem lojális az ország közjogi berendezkedéséhez, akkor hatalomra jutása már nem is csak a „parlamentarizmust”, hanem magának az államnak a létérdekeit fenyegetné. Ez a veszély pedig szinte mindent legitimál, így igazolhatóvá teszi a „rendszerellenes” ellenzék akár erőszakos távoltartását is a hatalomtól. Igaz, hogy ez az érvelési mód időnként kiegészült más hivatkozásokkal is,⁶¹² ám a kiegyezéspárti értelmiség szerint az ellenzék alapvetően mégiscsak közjogi követelései miatt volt kormányképtelen, s számukra ez magyarázta, hogy Magyarországon nem alakult ki a parlamenti váltógazdálkodás.⁶¹³ A dualizmus fenntartásának érdeke miatt nem kormányképes az a párt, mely lényegesen módosítani akarja, vagy meg akarja szüntetni a kiegyezést, ezért „[a]z ily pártok tehát vagy örökös kormányképtelenségre vannak utalva, vagy pedig csak az Ausztriával fennálló államkapcsolat módosítása, vagy pláne megszüntetése mellett vehetik át a hatalmat.”⁶¹⁴

Szekfü Gyula szerint például az Ausztriával közös intézmények, a delegációk vagy a közös minisztériumok felszámolása, vagy a védelmi közösség megszüntetése, vagyis az ellenzék programjának érvényesítése békés úton lehetetlen volt.⁶¹⁵ „A nemzet két csoportja úgy állott egymással szemben, hogy az egyik csak a másiknak megsemmisítésével tekinthette célját elértnek, holott az igazi pártok nem egymás megsemmisítésére, hanem csak felváltására törekednek”, amin még a koalíció hatalomra kerülése sem változtatott.⁶¹⁶

Megjegyzem, a hatalomban egymást váltó pártok kialakulásával kapcsolatban nem csak a kiegyezés-pártiak körében, hanem kezdetben az ellenzéki oldalon is komoly kétségek merültek fel. A balközép ellenzékhez tartozó Jókai Mór szerint „[a] kérdés tehát ismét és

⁶¹² Beksics Gusztáv szerint például a függetlenségi eszme Magyarországon az elnyomással szembeni ellenállást, és a beolvasztási kísérletekkel szemben a nemzeti lét öntudatát képviselte; „a függetlenségi eszmét a magyar nemzet soha sem tekintette a régi, különálló magyar királyság restaurálásának gondolata gyanánt”, és mindig arra irányult, hogy a megsértett alkotmányt helyreállítsák, s egyszersmind kibéküljenek a Habsburg dinasztiával. Beksics itt valójában egy 48-as tradíciót állított szembe a függetlenségi ellenzék radikálisabb, részben inkább „49-es” alapokon álló politizálásával. BEKSICS: *i.m.* 56.

⁶¹³ Andrássy Gyula példája szerint „[k]i csodálkozhatnék azon, hogy, ha például Angliában akadna párt, mely azt mondaná, hogy programja alapja, a mely nélkül a párt nem érvényesülhet, egy Németországgal kötendő meghatározott tartalmú szerződés: e párt mindaddig míg a német kormány oly szerződés megkötésére hajlandónak nem nyilatkozik, kormányképtelen volna?” Gróf ANDRÁSSY Gyula: *Az 1867-iki kiegyezésről*. Budapest, 1896. 351.

⁶¹⁴ KUN: *Parlamentarizmus és magyar parlamentarizmus*, 582–583.

⁶¹⁵ SZEKFÜ: *i.m.* 221.

⁶¹⁶ Concha 1913, 66. Igaz, olyan álláspont is volt, amely szerint a koalíció hatalomra jutása 1906-ban megteremtette a parlamenti váltógazdaság precedensét, „és megmutatta a lehetőségét és útját annak, hogy a magyar ellenzék is lehet többséggé és abból is alakulhat kormány”. DEÁK Albert: *A parlamenti kormányrendszer Magyarországon. I.*, 119.

világosan csak az, hogy lehet-e az ellenzék bármelyik részének most, vagy akármikor a jelen közjogi alapon kormányt vállalni Magyarországon?”⁶¹⁷ Pedig többen úgy gondolták, hogy a kiegyezést követő első választás volt a legalkalmasabb a kormányváltásra, mert a kiegyezés megosztotta a politikai közvéleményt, illetve a kossuthi radikális függetlenségpárti álláspont, bár hívei elsősorban a választójoggal nem rendelkezők közül kerültek ki, mégis széles körben elterjedt volt még az országban, s a választási manipuláció mechanizmusai sem alakultak még ki.⁶¹⁸ A korabeli sajtóból is inkább az tűnik ki, hogy legalábbis elvileg még nem zárták ki a kormányváltás lehetőségét. A Pesti Napló például 1873 szeptemberében még arról írt, hogy a két nagy párt fúziójával üzletté válna a politika és megszűnne a váltógazdaság lehetősége,⁶¹⁹ egy másik pesti lap pedig még 1874-ben is arról elmélkedett, hogy az 1872-ben megválasztott „országgyűlés elején még megvolt az a többség, melyre a kormány támaszkodhatott; de ne ámítsuk magunkat, ez megszűnt. Ma már nem arról van szó, hogy a magyar miniszterelnököt Szlávynak, Sennyeynek, Lónyaynak, Ghyczynek vagy Tiszának hívják, hanem arról, hogy egyáltalában legyen valaki, aki képes olyan kabinetet alakítani, mely kompakt parlamenti többségre támaszkodik”.⁶²⁰ Mások szerint viszont már az 1869-es választások eredménye is megmutatta, hogy a kiegyezés revízióját hirdető középirtokos párt (vagyis a Balközép) választások útján nem tud hatalomra kerülni,⁶²¹ s a kiegyezés utáni első két választás után az ellenzék vezetői ráébredtek, hogy a kormányzó párt, ha kell erőszakkal is, mindenképpen megakadályozza, hogy többséghez jussanak.⁶²² Később azonban mindenki számára világossá vált, hogy alkotmányos úton, választással nem lehet megbuktatni a kormányt. Ennek egyik legfontosabb bizonyítéka maga az 1875. évi pártfúzió volt – akármikor döbbentek is rá Tisza Kálmánék, hogy nem nyerhetnek választást a Deák-párttal szemben, 1873–74 táján már biztosan ez volt a véleményük, amely nagyban hozzájárulhatott ahhoz, hogy rászánták magukat a kormánypárttal való egyesülésre, hiszen – közjogi programjuk „szögre akasztásának” feltételével – ez volt az egyetlen lehetséges útja annak, hogy maguk is kormánypárttá váljanak. A fúzió után ez még egyértelműbb lett: valójában sem az egyesült közjogi ellenzéknek nem volt reális esélye ellenzékiből a kormányra kerülésre, hiszen „Tisza jól kiépített hatalmi rendszerével szemben normális körülmények között semmilyen ellenzéki

⁶¹⁷ *A Hon*, 1868. január 21.

⁶¹⁸ KOZÁRI: *Tisza Kálmán és kormányzati rendszere*, 185.

⁶¹⁹ *Pesti Napló*, 1873. szeptember 11.

⁶²⁰ *Pester Lloyd*, 1874. február 8.

⁶²¹ M. KONDOR: *i.m.* 58.

⁶²² GERGELY–SZÁSZ: *i.m.* 67.

csoport nem tudott igazán érvényesülni”,⁶²³ sem a Nemzeti Pártnak, mert „a kormánynak a választásokra gyakorolt hatása miatt, soha nem juthatott többségre”.⁶²⁴ Sőt véleményem szerint lényegében még a koalíció 1905. és 1906. évi választási győzelme is ezt támasztja alá, hiszen kormányra kerülése csak végső megoldásként, minden más eshetőség kipróbálása után, politikai programjának feladásával vált lehetségessé.

Érdekes módon a dualista Magyarország kormánypárti értelmiségének azok a magyarázatai, amelyek végső soron a közjogi ellenzék radikalizmusával magyarázták a parlamenti váltógazdálkodás hiányát, azaz gyakorlatilag az ellenzéket tették felelőssé azért, hogy nem juthattak kormányra, széles körben megértésre talált a későbbi korokban is. E szerint a dualizmus kori pártrendszer egyik meghatározója, a közjogi törésvonal ellenzéki oldalán lévők magát a közös államot nem fogadták el, és az Ausztriával való kapcsolatok tekintetében valójában nem is a korlátozott államközösséget elfogadó 1848-as hagyományt követték, hanem az 1849-es Függetlenségi Nyilatkozat szellemét, s csak később fogadták el a perszonálunió gondolatát.⁶²⁵ Ezek a megközelítések – talán a később, a weimari köztársaság bukása nyomán kifejlődött *wehrhafte Demokratie*, azaz az önvédelemre képes demokrácia-felfogás alapján – elfogadták, vagy legalábbis érthetőnek találták, hogy ha a kiegyezést tagadó ellenzék kormányra jutása „a rendszer összeomlásával fenyegetett”, akkor nem volt szabad megtörténnie,⁶²⁶ s így az a szembenállás, amelyben az egyik fél elfogadta, a másik elutasította az egész közjogi rendszert, lehetetlenné tette a politikai váltógazdálkodást, mert az ellenzéket kormányképtelenné tette.⁶²⁷

De vajon igaz-e, hogy a dualizmuskori Magyarországon a mindenkori ellenzékéből hiányzott az alkotmányos alapok iránti azon minimális lojalitás, amelyet teoretikusai egyébként a parlamentáris kormányzás egyik legfontosabb előfeltételének tartottak? S ha igen, akkor ez vajon nem tette-e eleve kizárttá a parlamentarizmus magyarországi kifejlődését?

Ahhoz, hogy e kérdésekre válaszolni tudjunk, érdemes előbb arra utalni, hogy a „közjogi ellenzék”, vagy a „közjogi alapú pártstruktúra” nem egészen pontosan jelzik a hazai

⁶²³ GRATZ: *i.m.* Első kötet 246. Vermes Gábor megfogalmazásában „a jól kiszámított választási aritmetika a megvesztegetés és a hivatalosan szankcionált nyomásgyakorlás eszközeivel eleve eldöntött kérdéssé tette a Szabadelvű Párt többségét”. VERMES: *i.m.* 58.

⁶²⁴ SZEKFÜ: *i.m.* 284.

⁶²⁵ Lásd SZEKFÜ: *i.m.* 215–218.; BOROS–SZABÓ: *i.m.* 18.;

⁶²⁶ GERGELY–SZÁSZ: *i.m.* 65.

⁶²⁷ BOROS–SZABÓ: *i.m.* 51.

parlamenti ellenzék szerveződésének, illetve politikai nézetrendszerének lényegét. E szókapcsolatokban a „közjogi” jelző ugyanis mindig csak az Ausztriával fennálló államjogi kapcsolatra, illetve az önálló magyar államiság mibenlétére vagy követelményeire irányuló valamilyen felfogásra vonatkozott. Ezek kétségtelenül alapvető közjogi (alkotmányos) kérdések. Csakhogy figyelembe kell vennünk azt is, hogy a közjogi ellenzékiesség a belkormányzati ügyekben mindig is alkotmányos alapokon állt, sőt jelentős része a kettős királyság belső, az Ausztria és Magyarország közötti államközi viszony tekintetében sem volt radikális. Ami az alkotmányos kormányzást illeti, nem hogy nem volt szó a történeti alkotmány alapvető intézményeinek megkérdőjelezéséről, hanem a közjogi ellenzék, akár a Balközépet, akár a Függetlenségi és 48-as pártot, akár a Nemzeti Pártot vesszük, saját követeléseit mindig a magyar történeti közjogból vezette le, ahogy már az 1861-es Országgyűlést megosztó vita is arról szólt, hogy a történeti közjog alapján – és persze az adott politikai helyzetben – az uralkodóval való melyik érintkezési forma alkotmányszerű.

Gratz Gusztáv szerint például a Balközépben tömörült ellenzék nem önmagában a kiegyezést ellenezte, hanem annak Deák által javasolt formáját, s inkább az elérhető önállóság mértékére és részleteire, illetve a követendő politikai taktikát illetően voltak averziói a Deák- illetve Andrassy-féle irányvonallal szemben (nevezetesen, hogy a Habsburgok königgrätzi csatavesztése után Magyarország számára előnyösebb „kiegyenlítés”, illetőleg megállapodás is elérhető lett volna). Sőt a Balközép missziója az volt, hogy azokat is integrálhatta, illetve azok számára is politikai önkifejezésre adott lehetőséget, akik máskülönben a forradalmi politika támogatásába sodródtak volna,⁶²⁸ s ilyenformán – s ezt már én teszem hozzá – az ellenzéknek inkább rendszerstabilizációs, mint destabilizációs funkciója volt. Egyesek szerint már az Andrassy-kormány kinevezését követően,⁶²⁹ mások szerint a kiegyezési törvények megszavazása után a Balközép közjogi radikalizmusa csökkent, méghozzá tudatosan, a kormányképessé válás érdekében, s a párt a kormány lojális ellenzékévé vált.⁶³⁰ Az idő múlásával a közös Monarchia pusztá létének megkérdőjelezése, illetve az Ausztriától való

⁶²⁸ GRATZ: *i.m. Első kötet*, 26–28. Gratz megítélése szerint egyébként annak ellenére, hogy az 1869-es választásokon a Deák-pártot az a meggyőződés jellemezte, hogy „a kiegyezés vele áll vagy bukik”, ha a Balközép nyert volna, akkor sem forgatta volna fel az Ausztriával való viszonyt. *Ugyanott*, 54. A közjogi ellenzék Beksics Gusztáv szerint sem tartozott a Monarchia bomlasztó elemei közé. Beksics a hatalomváltás lehetőségét inkább olyasfajta gyakorlati érvekkel igyekezett kizárni, mint hogy a teljes függetlenségre törekvést a nemzet „csekély töredéke sem követné”, s a nemzet lojalitása és dinasztikus hűsége elutasítaná a kossuthi tradíciókhoz való visszatérést. Sőt a dinasztikus hűség tekintetében még a függetlenségi párt is megbízhatónak számít. BEKSICS: *i.m.* 53–54.

⁶²⁹ M. KONDOR: *i.m.* 28.

⁶³⁰ KOZÁRI: *Tisza Kálmán és kormányzati rendszere*, 131–132.

teljes függetlenség követelése egyre kevésbé volt jellemző, még ha kezdetben az ún. szélbal, majd a későbbi függetlenségi (és 48-as) pártok balszárnyán soha nem tűnt is el. Még a koalíciós kormány is „67-es és konzervatív politikát folytatott”⁶³¹ 1906 és 1910 között.

Így tehát, még ha az alkotmányra veszélyt jelentő, hatalomra jutván a rend felbomlását veszélyeztető állításokat – bizonyos értelemben önbeteljesítő módon – látszólag számos jel igazolta is,⁶³² az ellenzék jelentős része alkotmányos úton, parlamenti többségre kerülve kívánta közjogi követeléseit – beleértve az Ausztriához fűződő viszony újrarendezését – érvényesíteni, még annak tudatában is, hogy erre aligha van esélye szabad választások révén.

Ezért a parlamenti váltógazdálkodás hiányának ezek a magyarázatai inkább arra szolgáltak, hogy igazolni próbálják velük a dualizmus fenntartásának feltétlen szükségességét, amely csak a kormánypárt hatalmon maradásától várható. Ezt szolgálta a dualizmus korában kialakított hegemon pártrendszer, ami a kormányzati hatalom monopolizálását jelentette a közös Monarchia fennmaradását támogató, a kiegyezés közjogi alapjaihoz minden körülmények között lojális kormánypárt által. Az ellenzék kormányképtelenségének vádja is abból eredt, hogy a kormányzó Deák-párt parlamenti közép- és szélsőbal ellenzéke megkérdőjelezte, hogy a kiegyezési rendszer lenne az egyetlen lehetséges módja a magyar alkotmányosság és önállóság visszaszerzésének, vagy legalábbis azt állította, hogy az az 1867. évi kiegyezéshez képest kedvezőbb feltételekkel is biztosítható lett volna Magyarország számára.⁶³³

Ez az egyközpontú pártstruktúra 1875-ben, az addigi kormánypárt és a legnagyobb ellenzéki erő egyesülésével vált véglegessé, s bár lehetővé tette több, akár radikálisan ellenzéki politikát folytató párt parlamenti működését, funkciója az volt, hogy biztosítsa a kiegyezést fenntartani képes kormánypárt kizárólagos kormányzati hatalmát.⁶³⁴ Erre a magyar pártrendszerre ugyancsak jellemző frakciózás, a pártok közötti politikai mozgások – nem számítva az ellenzék 1905-ös váratlan választási győzelmét – végeredményben nagyobb veszélyt jelentettek, mint az ellenzék.

⁶³¹ PÖLÖSKEI: *i.m.* 153.

⁶³² Elsősorban az 1880-as évektől jelentkező, majd egyre gyakoribbá váló ellenzéki obstrukciós mozgalmakra gondolok, amelyeket számos ellenzéki politikus és vezető épp azért tartott legitim eszköznek, sőt valós ellenzéki jognak, mert más módja az ellenzéknek nem volt arra, hogy érdekeit legalább kis részben érvényesítse.

⁶³³ BOROS–SZABÓ: *i.m.* 136.

⁶³⁴ GERGELY–SZÁSZ: *i.m.* 68.; BOROS–SZABÓ: *i.m.* 136., 141.

III. RÉSZ

A KORMÁNYFORMA MEGÍTÉLÉSE A MAGYAR TÖRTÉNET- ÉS KÖZJOGTUDOMÁNYBAN

1. A kormányforma kérdése a kiegyezés után

*„A kisebbség eljárása akkor lenne helytelen,
ha tévedésbe engedné magát vezettetni
azon alaptalan föltevés által,
hogy a minisztériumot még meg is buktathatja,
s ha azért, hogy ne tegye azt,
a mit tennie nem lehet,
elmulasztaná tenni azt,
a mit tennie lehet és kötelessége is.”*

[Ghyczy Kálmán]

1.1. A kormányforma megítélése a kiegyezés utáni magyar politikában

A kiegyezést követően, a magyar belpolitikában – amelynek legfőbb színtere az Országgyűlés képviselőháza volt – általánosan elfogadott vélemény volt, hogy Magyarországnak az 1848. évi törvényeknek megfelelő „felelős kormánya” van. Ez már a kiegyezési tárgyalások során egyike volt a legfontosabb magyar követeléseknek. A kiegyezéshez vezető, a birodalmi kancellár Richard Belcredivel folytatott egyeztetéseken például Andrássy Gyula ragaszkodott ahhoz, hogy egységes, a parlament többségéből alakuló kormányt nevezzenek ki, s visszautasította, hogy Majláth György magyar udvari kancellár legyen a király személye körüli miniszter. Ez a követelés természetes volt, amikor „[n]em volt olyan irányadó magyar politikus, a ki a felelős minisztérium azonnal való kineveztetéséről lemondhatott volna.”⁶³⁵

⁶³⁵ WERTHEIMER Ede (monori): *Gróf Andrássy Gyula élete és kora. Első kötet.* A Magyar Tudományos Akadémia kiadása, Budapest, 1910. 281. és 284. Wertheimer idézi Werther bécsi porosz követ 1866. november

Bár a kiegyezési törvény, az 1867. évi XII. tc. és a kapcsolódó törvények (például az 1867. évi VIII. tc.) csupán megismételték az 1848.: III. tc. szóhasználatát a „felelős minisztériumról”, ahhoz hasonlóan nem határozták meg e felelősség jellegét, s ezáltal a kormányformáról sem rendelkeztek. A felelős kormány pontos tartalma sokak számára alighanem a kiegyezés megkötését követő években nem volt egyértelmű – s talán olyan fontos sem –, az ország vezető politikusai azonban a kifejezés alatt „parlamentit”, azaz parlamentáris kormányrendszerre gondoltak, bármit értettek is ez alatt. Ez az 1867 és 1918 közötti korszakban végig jól nyomon követhető a képviselőházi vitákon keresztül. Már 1867 májusában, a nádorválasztás elhalasztásáról szóló képviselőházi vitában azzal érvelt Deák Ferenc, hogy egyes hagyományos nádori jogkörök, továbbá a nádor azon hatáskörei, amelyeket 1848-ban kifejezetten István főherceg személyére szabtak (így azt, amely szerint a minisztereket a miniszterelnök javaslatára a nádor nevezi ki), ellentétesek a „parlamentit kormány és felelős minisztérium” elvével, mert az ország legmagasabb választott tisztségviselője nem állhat a minisztérium alatt.⁶³⁶ Mindazonáltal nem egyértelmű, hogy Deák pontosan mit is érthetett parlamentarizmuson, amelyre kétségtelenül több alkalommal is hivatkozott.⁶³⁷ Maga az uralkodó, Ferenc József is parlamentárisnak tekintette Magyarország kormányformáját, akármit is gondolt róla vagy értett alatta; 1868. december 10-i trónbeszédében, amellyel az 1865/68. évi Országgyűlést zárta be, úgy fogalmazott, hogy „[a]z osztrák-magyar monarchia mindkét állama, alkotmányos parlamenti kormányzat mellett, önállóan intézi saját közügyeit, míg azon nagyfontosságú kérdésekre, a melyek a monarchia kölcsönösen megállapított közös ügyeit érintik, alkotmányos befolyását mindkét államterület egyenlő mérvben gyakorolja.”⁶³⁸ A kormányzati rendszer parlamentáris jellegét az ellenzéki Balközép párt is elismerte, vagy inkább támogatta a későbbi kormányra kerülés reményében.⁶³⁹ Néhány esetben – legalább közvetve – maga a parlamentáris kormányzás is

11-i jelentését is, mely szerint a felelős minisztérium biztosítása nélkül nincs remény a kiegyezésre. *Ugyanott*, 297.

⁶³⁶ KN, 1867. május 28.

⁶³⁷ „A miniszter, hivatalos állásánál fogva, nem oly személy, a kit megtámadni ne lehetne: ő felelős, tehát igen természetes, [hogy] felelősségre is vonható. Erre két utat jelölt ki az alkotmányos törvény és gyakorlat: egyik az interpellatio; a másik – ha az nem történik vagy a felelet ki nem elégitó – a miniszternek vád alá vétele.” KN, 1869. június 25. Egyébként ebben az értelemben még maga Deák is „felelősségre vonta” a kormányt, miután 1870 májusában interpellációt intézett a pénzügyminiszterhez a házadómentességgel kapcsolatban. KÖNYI Manó (szerk.): *Deák Ferenc beszédei 1868–1873. Hatodik kötet*. Franklin-Társulat, Budapest, 1903. 267.

⁶³⁸ KÖNYI: *i.m.* Hatodik kötet, 142.

⁶³⁹ Tisza Kálmán szerint például „jöhet idő, midőn az ellenzék ... leköszönésre is kényszerítheti[k] a minisztériumot...de hogy fogjuk ekkor fenntarthatni a parlamentarizmus elvét, ha a közösen kivívott győzelem percében a győztesek elszakadozva állanak ott, s nem lesz egy kompakt párt, mely mint többség a kormányt

képviselőházi viták tárgya volt. Így például 1867 októberében hosszas, több ülésre kiterjedő vita kezdődött a parlamentáris kormány és a megyei önkormányzatok viszonyáról, miután két ellenzéki képviselő interpellálta a kormányt az ún. „hevesi ügyben”,⁶⁴⁰ majd október 31-én tíz képviselő indítványozta a kormány vád alá helyezését a megyei önállóság megsértése miatt. A kormánypárti érvelés szerint a megyék teljes önállósága összeegyeztethetetlen lenne a parlamenti kormányformával, mert a megyék ellenállása illuzórikussá tenné a miniszterek felelősségét.

A parlamentarizmussal kapcsolatos nézetek azonban a dualizmus első éveiben eléggé bizonytalanok, illetve kialakulatlanok voltak, egyesek pedig, különösen a balszálon, esetenként megkérdőjelezték annak valóságos működését is.⁶⁴¹ Különösen akkor erősödtek fel az ilyen hangok, amikor a parlamentáris gyakorlattal nehezen – vagy sehogyan sem – összeegyeztethető dolgok történtek a belpolitikában.⁶⁴²

A kormányzati rendszer parlamentáris természetét azonban Kossuth kérdőjelezte meg a leghatározottabban, a kiegyezés egész rendszerének elutasításával összefüggésben. Kossuth szerint ugyanis a kiegyezést követően már, ahogy fogalmazott, csak intézmények vannak, konstitúció azonban nincs, és csak adminisztráció van, de „országkormányzat” nincs. „[L]egkevésbé parlamentáris kormányzatról” lehet beszélni, mert a feladott jogkörök nélkül sem önálló állam, sem parlament nem lehet; „[c]sak osztrák birodalmi magyar tartomány van”, s csak tartománygyűlés lehetséges.⁶⁴³

átvehesse?” Mert ez szomorú példája lenne annak, hogy nem tudják fenntartani a parlamenti kormányformát. *Hazánk*, 1868. január 12.

⁶⁴⁰ Az ügy előzménye az volt, hogy Eger város képviselő-testülete 1867. szeptemberében határozatban üdvözölte Kossuth Lajost, kifejezve azt a reményét, hogy „nemsokára jönni fog az idő, midőn Önt köztünk személyesen tisztelhetjük”. Miután a kormány intézkedésére Heves vármegye nem volt hajlandó a határozat megsemmisítésére, báró Wenckheim Béla belügyminiszter teljhatalmú királyi biztost nevezett ki a megyei ügyek intézésére.

⁶⁴¹ Több történész is utal arra, hogy a Balközép ellenzéki vezérei, mindenekelőtt Tisza Kálmán és Ghyczy Kálmán már az 1869. és az 1872. évi választások után meggyőződött arról, hogy parlamentáris úton nem kerülhetnek kormányra. Maga Tisza Kálmán azonban, immár miniszterelnökként 1877-ben már úgy védte saját kormányának intézkedéseit, hogy ahol sajtószabadság és parlamentarizmus van, ott nem lehet elnyomásról és abszolutizmusról beszélni. *KN*, 1877. december 17.

⁶⁴² Ilyen esemény volt például Tisza Kálmán lemondása, jóllehet szilárd többsége volt a képviselőházban. „Példátlan esemény a parlamentarizmus történetében, hogy egy kormányelnök akkor lépjen le magas állásáról, midőn lelki és testi erejének teljes épségében úgy a korona, mint a törvényhozás roppant többségének bizalmát bírja” – írta például a *Pesti Hírlap*. *Pesti Hírlap*, 1890. március 13.

⁶⁴³ *Magyar Újság*, 1867. augusztus 28. Kossuth levele Rudnay Józsefhez, a váci kerület választási elnökéhez azt követően, hogy Vácott képviselőnek választották.

Az uralkodó álláspont azonban a későbbiekben is az volt, hogy Magyarországnak parlamentáris kormányzati rendszere van.⁶⁴⁴ Sőt néhányan az ország sorsát is a parlamentarizmushoz kötötték, mint például Tisza István: „Hát igen, nekem rögeszmém, hogy Magyarország csak úgy állhat fenn, mint szabad állam, ha fenntartja a parlamentárizmust a maga elvi tisztaságában.”⁶⁴⁵ Ezt az álláspontot osztotta a korabeli sajtó, illetve politikai publicisztika nagy része is.

Sajátos dimenziója volt a hazai parlamentarizmus igazolásának az osztrák kormányzati rendszerrel való összevetés; különösen a századvég zavaros osztrák parlamenti életéhez viszonyítva a magyar „belkormányzati” viszonyok valóban nyugatosabbnak és parlamentárisabbnak látszottak. E megközelítés szerint parlamentarizmus csak egységes nemzetállamban lehetséges, ahol nincsenek nemzetiségi ellentétek, s ahol a pártok politikai elvek körül csoportosulnak. Ezért lehetséges Magyarországon parlamentarizmus, „Ausztriában ellenben szükségképp csak az alkotmányosságnak sajátos alakja fejlődhetett ki”. Továbbá, amíg Ausztriában hiányoznak a megfelelő történelmi hagyományok, addig „[a] magyar parlamentarizmushoz közel egy ezredév küzdelmeinek emléke fűződik”.⁶⁴⁶

A hazai parlamentarizmusra vonatkozó, többé-kevésbé konszenzuson nyugvó álláspont az 1905-ös belpolitikai válság kapcsán kérdőjeleződött meg alapjaiban, amikor először fordult elő, hogy az addigi ellenzék megnyerte a parlamenti választásokat, ám az uralkodó mégsem volt hajlandó kinevezni a győztes koalícióból alakult kormányt. A belpolitikában, sőt a társadalomtudományi szakfolyóiratokban 1905-től szenvedélyes parlamentarizmus-vita alakult ki, amelyben egymást kölcsönösen kizáró álláspontok kerültek részletes kifejtésre. Ennek során heves aktuálpolitikai vita bontakozott ki a nyíltan, illetve bevallottan „imparlamentáris” (vagyis a parlamentarizmus elveinek nem megfelelő módon létrejött és

⁶⁴⁴ A „parlamenti kormány” iránti elkötelezettségét Tisza Kálmán például már a kiegyezés előtt kifejezte, illetve képviselete: „nincs tehát kétségem a felől, hogy minden lehető kormányformák között a parlamenti felelős kormány a legtökéletesebb, mert leginkább biztosítja a nemzetnek mint egésznek szabadságát, mert törvényszerű módokat nyújtván a törvényhozó és végrehajtó hatalom közötti összeütközések elintézésére, az erőszakoskodás, a felforgatás veszélyei ellen is legtöbb biztosítékot nyújt”. TISZA Kálmán: *Parlamenti felelős kormány és megyei rendszer*. Ráth Mór, Pest, 1865. 16.

⁶⁴⁵ KN, 1904. november 15. Jellemző, hogy Tisza István miniszterelnök beszédeinek gyűjteménye *„Küzdelem a parlamentarizmusért”* címmel jelent meg 1904-ben.

⁶⁴⁶ BEKSICS Gusztáv: *A dualisztikus monarchia*. Jókai Nyomda Részvénytársulat, Sepsiszentgyörgy, é.n. 111–112. Beksics szerint „[a] nemzetiségi ellentétek határozott tagadásai a parlamentarizmus legprimitívebb tételeinek”, mert az igazi parlamentarizmus a konzervatív és a liberális eszme közti rivalizálást jelenti. *Ugyanott*, 114. A magyarországi nemzetiségi ellentétek felerősödése után, az 1890-es években ez már igen cinikus álláspont volt, nem beszélve annak sugalmazásáról, mintha Magyarországon a pártrendszer alapvetően konzervatív és a liberális eszmék mentén szerveződött volna (lásd fentebb).

működő) Fejérváry-kormány törvényességéről. Ifjabb Andrássy Gyula ugyanis több cikkben támadta a kormányt azzal, hogy mivel Magyarországon az 1848.: III. tc. parlamentáris kormányra bízta a végrehajtó hatalom gyakorlását, törvénytelen az olyan kormány, amely nem parlamentáris alapon működik. Andrássy szerint az 1848-as törvények angol mintára „behozott” parlamentáris kormányra vonatkoztak, amit a történelem bizonyít, s 1867-ben is a felelős kormány volt a kiegyezés egyik feltétele.⁶⁴⁷ Andrássy ebben a cikkében – jelentős túlzással – azt állította, hogy 1848-tól minden kormány felelősnek nevezte magát, és mindegyik kifejezte, hogy kötelességének tartja, hogy lemondjon, ha elveszti a képviselőház bizalmát, és minden olyan kormány, mely kisebbségbe jutott, le is mondott; nem volt e téren nézeteltérés, és a külföld is ilyennek tartotta a magyar kormányformát. Szerinte a független és felelős minisztériumról szóló törvény 1848-ban csak úgy érthette el célját, ha a „felelősség” alatt parlamentáris felelősséget értett (bár azt nem fejtette ki, hogy miért). Érvelésében azonban egyben túl is ment ezen az álláspontján, amikor arra hivatkozott, hogy abból, hogy a törvény nem rendelte el külön a minisztérium politikai felelősségét, nem lehet arra következtetni, hogy az nincs is. Ezt a gondolatmenetet folytatta cikkének második részében, arról értekezve, hogy ha az 1848.: III. tc.-ben még sincs benne a kormány politikai felelősségének követelménye, akkor azt az azóta kialakult jogszokás pótolta: „1848 óta a törvényhozás minden tényezője állandóan és kivétel nélkül abból a fölfogásból indult ki, hogy a király bizalmán kívül a parlament bizalma is szükséges ahhoz, hogy a kormány állásában megmaradjon...A király a kormány kinevezésénél és elbocsátásánál mindig ragaszkodott a parlamentáris rendszernek alapelveihez”; s az Országgyűlés mindkét kamarája is mindig ezt a felfogást vallotta, s minden alkotmányos tényező elfogadta az alsóház kormánybuktatási jogát a minisztérium leszavazása útján. Márpedig a jogszokás ugyanolyan kötelező érvényű, mint a törvény, hiszen például a király miniszterek kinevezési és felmentési jogát sem mondja ki törvény, csak jogszokás, vagy senki sem vonhatná kétségbe a király azon jogát, hogy a miniszterek javaslataikat előzetesen kötelesek felterjeszteni hozzá, pedig ez sincs benne a törvényben. Végül, érvelésének harmadik szintjén már célszerűségi szempontokat hozott fel, például azt, hogy az imparlamentáris kormány a királynak is árt, „mert csak a komoly parlamentáris felelősség elve fedezi teljesen a királyt”.⁶⁴⁸

⁶⁴⁷ ANDRÁSSY Gyula gróf: A kormány törvényessége. I. *Budapesti Hírlap*, 1905. július 22. 1–2.

⁶⁴⁸ ANDRÁSSY Gyula gróf: A kormány törvényessége. II. *Budapesti Hírlap*, 1905. július 23. A magyar parlamentarizmusba vetett hitét Andrássy mindenestre az 1905–1906. évi válság után, immár kormányon is megőrizte. Egy 1910. januári parlamenti beszédében például így nyilatkozott: „[a] kormány sorsa: az, hogy

Andrássy cikkére a kormány részéről Lányi Bertalan igazságügy-miniszter válaszolt. Lányi szerint a miniszterek politikai felelőssége csak konvenció, s csak a jogi felelősségnek van jogi természete. S bár valóban célszerű, hogy a kormánynak parlamenti többsége legyen, „de határozottan állítom most is, hogy a kormány, a miniszterek kinevezése a korona kétségtelen és korlátlan törvényes joga és hogy akkor, mikor a képviselőház többsége a kormányt leszavazza, e tény a kormány további fennállását nem szünteti meg és kizárólag csak annak nyilvánítása, hogy a képviselőház a kormánytól a kormányzás eszközeit meg fogja tagadni”. Így hát a kormány törvényességére semmilyen hatással nincs, hogy van-e többsége a parlamentben, vagy nincs.⁶⁴⁹

Ám témánk szempontjából a konkrét vitánál fontosabb, hogy az 1905-1906-os válság után sokan elvesztették korábbi meggyőződésüket a parlamentarizmus létezésében, míg mások ugyan nem kételkedtek a parlamentáris kormányzás működésében, ám láthatóvá váltak számukra annak korlátai. Ezért a nyugatos parlamentarizmus-felfogásnak egyébként általában megfelelő értelmezéseket rendszerint kiegészítették olyan elvek, megfontolások, amelyek a parlamentáris kormányzás magyar sajátosságait hangsúlyozták, vagy amelyek az európai parlamentáris rendszerekre már egyáltalán nem, vagy csak kevésbé voltak jellemzők, mert azok valójában a hazai belpolitikai helyzethez igazodtak.⁶⁵⁰

1.2. A kormányforma megítélése a magyar történet- és közjogtudományban

A dualizmus korában még jelenkor-történetnek számító történeti művek a korabeli általános politikai felfogásnak megfelelően az 1867 utáni politikai rendszert parlamentárisnak tekintették, sőt alkalmanként kísérletet tettek arra is, hogy ehhez történeti alapú legitimációs bázist biztosítsanak. Wertheimer Ede szerint például a kiegyezés utáni „új rend

megmaradhat-e vagy sem, úgyszintén az alsóház kezében van. Változatlanul módjában van az alsóháznak megbuktatni a kormányt akkor, amikor neki tetszik.” *KN*, 1910. január 24.

⁶⁴⁹ Lányi Béla igazságügy-miniszter interjúja, *Pester Lloyd*, 1905. július 26.

⁶⁵⁰ Így például Tisza István parlamentarizmussal kapcsolatos nézetei teljesen konformak voltak a nyugati teoretikusok felfogásával, egészen az uralkodói szerep értelmezéséig. Tisza szerint ugyanis a parlamentáris kormányzás alapvetően a királyi hatalom és a parlament közötti egyensúlyon alapul, ami másutt inkább csak a parlamentáris rendszerek korai szakaszaira voltak jellemzők. Lásd ehhez TISZA István: Még egy-két szó a parlamentarizmusról. *Magyar Figyelő*, 1911. 20. szám., különösen a 107–109. oldalakat.

kialakulásához az is hozzátartozott, hogy valamint Magyarországon, úgy Ausztriában is parlamentáris kormány álljon az ügyek élén”.⁶⁵¹

Magyarországon parlamentarizmus volt Beksics Gusztáv szerint is, ráadásul nem is akármilyen: „A magyar parlamentarizmus [...] nemcsak felette áll az osztráknak, hanem azonnal az angol után következik.”⁶⁵² Beksics a magyar parlamentáris kormányzást úgy akarta igazolni, hogy azt szembeállította az osztrák kormányzati rendszerrel, ahol szerinte bürokratikus kormányzás volt, hiszen hivatalnok-kormányok követték egymást, amelyeknek rendszerint korábbi vezető hivatalnokok voltak az elnökeik. De ez nem az oka, hanem a következménye Ausztria kormányzási módjának, amely azért nem lehet parlamentáris, mert parlamentarizmus csak egységes államban lehetséges, ahol nincsenek nemzetiségi ellentétek, s ahol a pártok politikai elvek körül csoportosulnak. Mindenesetre ezeket az akadályokat Magyarország tekintetében nem látta olyan súlyosaknak, hogy azok kizárták volna a parlamentáris fejlődést, bár azt elismerte, hogy annak magyar formája speciális, s jellegzetessége abban áll, hogy „parlamenti váltógazdaság helyett Magyarországon fúzió és átszüremlési rendszer van gyakorlatban”,⁶⁵³ ami alatt azt érthette, hogy a parlamenti pártok nálunk ahelyett, hogy egymás váltópártjai lennének, időnként inkább egyesülnek egymással vagy vezető képviselőik cserélődnek egymás között, amint hogy ez valóban így is történt a dualizmus évtizedeiben.

Ami az 1867 utáni magyar közjogtudomány felfogását illeti, a parlamentáris kormányzás bevett fogalomnak számított, még ha az egyes szerzők gyakran a parlamentarizmus más-más intézményi jellemzőit tekintették is definíciós ismérvnek. A közjogi kézikönyvek időnként eltérő meghatározásai mögött gyakran az állt, hogy szerzőik más absztrakciós szinten határozták meg a fogalmát, vagy általánosabb értelemben a hatalmi ágak viszonyára (különösen az uralkodó és a parlament közti egyensúly követelményére), vagy a kormány parlamenti többségtől való függésére utalva. „A parlamentarizmus a törvényhozás összes tényezőinek egybehangzó akaratán alapult kormányzat.”⁶⁵⁴ A parlamenti kormányzásnál „a kormány a parlament többségéből alakul s addig áll fenn, a míg a többséggel egyenlő irányt

⁶⁵¹ WERTHEIMER: *i.m.* 382.

⁶⁵² BEKSICS: *i.m.* 114.

⁶⁵³ BEKSICS: *i.m.* 117.

⁶⁵⁴ RÉZ Mihály: A magyar parlamentarizmus. *Magyar Figyelő*, 1911. 170. szám. 339.

követ, illetőleg annak helyeslésével találkozunk”,⁶⁵⁵ vagyis a parlamentarizmus lényege, hogy a kormányt a parlamenti többség kifejezett vagy hallgatóságos bizalma tartja fenn.⁶⁵⁶ A parlamentarizmus lényege az alsóház döntő hatalmában áll és a végrehajtó hatalmat közvetlenül gyakorló kabinettel való viszonyában van, oly módon, hogy a miniszterelnök bírja az alsóház bizalmát.⁶⁵⁷ A parlamentarizmus tehát a népfelség elvén alapul, s meghatározó sajátossága, hogy a közhatalom súlypontja a parlamentben, illetve az annak politikai irányát követő és annak felelős kormányban van.⁶⁵⁸ Ezért az államfőnek a többség vezérét kell miniszterelnökké kineveznie, és megbízni minisztereinek kiválasztásával.⁶⁵⁹

A hazai közjogi szakirodalom parlamentarizmus-definíciói általában megfeleltek e kormányforma nyugat-európai meghatározásainak, ám kezdettől voltak bizonyos hangsúlybeli különbségek, amelyeket vagy az angol kabinetrendszer, vagy viszont, a magyar parlamentarizmus sajátosságaival magyaráztak. Ilyen eltérés volt a király jóval erősebb szerepének elfogadása, illetve befolyásának összhangba hozása a parlamentáris kormányzás felfogásával. „A parlamentáris kormányzat nem más, mint a király gyakorolta végrehajtó hatalomnak a parlamenti befolyásolása.”⁶⁶⁰ Ugyancsak széles körű nézet volt, hogy a parlamentáris kormányzás tiszta formájában csak Angliában fejlődött ki, s ehhez kapcsolódóan erős volt az a hit, amely szerint a parlamenti váltógazkodás zavartalan működése csak olyan kétpártrendszer mellett lehetséges, amelyben egy liberális és egy konzervatív párt működik a másik váltópártjaként a kormányzati hatalomban. Ezért a magyar közjogi szakirodalom parlamentarizmus-felfogása erősen anglofón volt, amit csak tovább erősített az íratlan, történeti alkotmány közös tradíciója Angliával, s hozzájárulhatott az is, hogy a korabeli olasz vagy francia parlamentáris rendszerek nem az általuk biztosított kormányzati stabilitásról voltak híresek. Mindenesetre ez a megközelítési mód minden

⁶⁵⁵ CONCHA Győző: Jogi intézmény-e a parlamenti kormány? *Budapesti Szemle*, Franklin-Társulat, Budapest, 124. szám, 1905. 414.

⁶⁵⁶ KUNCZ Ignác: *A nemzetállam tankönyve*. Stein János M. Kir. Egyetemi Könyvkereskedése, Budapest, 1902. 228.

⁶⁵⁷ HAENDEL Vilmos: *A parlamentarizmus. Politikai tanulmány*. Politzer Zsigmond és Fia Könyvkereskedése, Budapest, 1903. 63., 116.

⁶⁵⁸ KAUTZ: *A parlamentarizmus és különösen a parlamentáris kormányzat*, 23., 80. Balogh Artúr ezt még tovább bontotta, parlamentinek nevezve a kormányrendszert, ha a hatalommegosztásban a parlamentnek van túlsúlya, kabinetkormányzatnak, ha a kormánynak. BALOGH: *Politika*, 259–260.

⁶⁵⁹ Faluhelyi Ferenc a parlamentarizmus (amit ő „miniszteriális kormányrendszernek” is nevezett) fontos ismérvének tartotta azt is, hogy a kormányzat egyes ágainak élén nem testületek, hanem egyének állnak, akik önállóan járnak el saját ügykörükben. FALUHELYI: *Magyarország közigazgása II. kötet*, 225.

⁶⁶⁰ POLNER: *A végrehajtó hatalom a magyar közigazgásban*. 79.

intézményi formát vagy működési jellemzőt az angol kabinetrendszer normáihoz illetve szokásaihoz mért, s ezért bizalmatlan volt olyan megoldásokkal szemben, amelyek Angliában nem voltak bevettek, mint például a koalíciós kormányzás.

Ezt néhány szerző arra is felhasználta, hogy az angol kabinetrendszer magyarországi feltételeinek kétségtelen hiányából azt vezesse le, hogy a parlamentáris kormányzás mint olyan nem megfelelő Magyarország számára. Mivel nálunk nincs erős, egészséges pártrendszer, s nincsenek olyan országos pártok, amelyek egymást válthatnák a hatalomban, s mert a magyar társadalom erősen arisztokratikus, s kevésbé demokratikus érzelmű, továbbá nem is teljesen független állami egység, amelyben ugyanakkor a parlamentarizmussal nehezen összeegyeztethető erős megyei intézmény („mint igen tiszteletre méltó közjogi rom”) működik,⁶⁶¹ „nekünk, magyaroknak nem való (vagy legalább még nem való)” a parlamentáris kormányforma. Ezért nem kellene sietni a bevezetésével, mert nem válna be, ahogy több más intézmény sem, úgymint az esküdszék, a sajtószabadság, a szabad gyülekezési jog, az iparszabadság vagy a tanszabadság.⁶⁶² Ezzel szemben a szabadelvű, képviseleti alkotmányos rendszer, „magyarfajta alkotmányos kormányzás” való Magyarországnak, amin az 1848. évi III. tc-nek megfelelő alkotmányos monarchiát értették.⁶⁶³

Az 1867 utáni magyar közjogtudomány azonban már nem volt egységes annak a kérdésnek a megítélésében, hogy vajon Magyarországnak parlamentáris kormányformája volt-e, vagy sem. Az erre vonatkozó kérdésre többféle válasz született a korszak meghatározó közjogászai között, ám nagyon fontos hangsúlyoznunk, hogy a különböző vélemények nem egyenlő arányban osztották meg a korabeli szakmai közvéleményt, azaz az egyes nézeteknek távolról sem volt azonos a támogatottsága, s hogy az ezzel kapcsolatos viták a hazai közjogászok között is elsősorban az 1905–1906. évi válság nyomán éleződtek ki. A magyar kormányforma megítélésében a választóvonalat az alkotmányos, illetve a parlamentáris kormányzás elhatárolása jelentette, azzal, hogy a szemben álló álláspontok melyik oldalra helyezték a független, felelős magyar kormány működését. A monarchiák e két modern formájának megkülönböztetésében, illetve értelmezésében azonban nem volt lényeges különbség a

⁶⁶¹ KAUTZ: *i.m.* 44., 77. A parlamentarizmus kialakulásához szükséges pártrendszer hiányát hangsúlyozza CONCHA: *Jogi intézmény-e a parlamenti kormány?*, 428–429., 432. is.

⁶⁶² KAUTZ: *i.m.* 78.

⁶⁶³ CONCHA Győző: A parlamenti kormányrendszer Magyarországon. *Budapesti Szemle*, 153. kötet, 433. szám, Franklin-Társulat, Budapest, 1913. 74.; KAUTZ: *i.m.* 78. Apponyi Albert szerint is nagy tévedés volt, hogy angol mintákat akart az ország követni. APPONYI: *i.m.* 64.

kormányforma-tannal foglalkozó szerzők között; általában hasonló módon határolták el azok fogalmait, minden bizonnyal a német közjogi szakirodalom hatására.⁶⁶⁴

Ha a kérdés csak magára a parlamentarizmusra vonatkozott, akkor csaknem általános volt a korszak közjogtudományában az a vélemény, mely szerint a magyar kormányforma megfelelt a parlamentáris kormányforma követelményeinek. Sokan nem kételkedtek abban, hogy az országban a parlamentáris kormányzás tiszta formája működik, míg mások tisztában voltak azzal, vagy eleve maguk érveltek úgy, hogy a magyar parlamentarizmus „sajátos” jellemzőkkel rendelkezik. Néhány szerző szerint azonban sem az 1848-as, sem pedig az 1867-es szabályozásból nem következtethető ki egyértelműen, hogy a végrehajtó hatalom felelőssége milyen típusú, márpedig épp ez a döntő a kormányforma meghatározását illetően. Végül olyanok is akadtak, akik kétségbe vonták a kormányforma parlamentáris jellegét, s más módon határozták meg a magyar kormányzati rendszert.

Mindazonáltal a legtöbben úgy vélték, hogy Magyarországon az 1848. áprilisi törvények, mindenekelőtt az 1848. évi III. tc. parlamentáris kormányzati rendszert vezetett be, s az országnak 1867 óta ugyancsak ilyen kormányformája van.⁶⁶⁵ Az 1867. évi VII. és VIII. törvénycikkek ugyanis fenntartották a végrehajtó hatalom gyakorlásáról szóló 1848-as szabályozást, illetve az 1848. évi III. törvénycikket csak annyiban módosították, hogy felfüggesztették a nádor mint királyi helytartó jogkörének gyakorlását, elhalasztották a nádorválasztást, illetőleg úgy rendelkeztek, hogy a minisztereket az uralkodó a jövőben nem csak megerősíti a miniszterelnök előterjesztésére, hanem kinevezi. Azok, akik szerint az 1848-as és 1867-es reformok „új alapra, a parlamentarizmus alapjára helyezték a magyar alkotmányt”,⁶⁶⁶ rendszerint magára az 1848. III. tc.-re hivatkoztak, amely, mint ismert, „felelős minisztérium” felállításáról rendelkezett a korábbi központi kormányzati szervek – az udvari kancellária, a Helytartótanács és a kincstár – helyett. Miután azonban a XIX. század közepén a „felelős kormányzás” alatt elsősorban a kormány parlament előtti jogi felelősségét értették, s a korabeli Európában csak néhány országban működött tényleges parlamentáris

⁶⁶⁴ Lásd például KAUTZ: *i.m.* 8–10.

⁶⁶⁵ KORBULY Imre: *Magyarország közjoga illetőleg magyar államjog rendszere*. Az Eggenberger-féle könyvkereskedés kiadása, Budapest, 1877. 330.; SOMLÓ Bódog: *A parlamentarizmus a magyar jogban*. Gibbon Albert könyvkereskedése, Kolozsvár, 1896. 37.; KUNCZ: *i.m.* 227–234.; KMETY Károly: *A magyar közjog tankönyve*. Politzer Zsigmond és fia kiadása, Budapest, 1905. 161., 390., 401. FERDINANDY Géza: *A magyar alkotmány történelmi fejlődése*. Franklin-Társulat, Budapest, 1906. 130.

⁶⁶⁶ DEÁK Albert: *Jogi intézmény-e a parlamenti kormány?* Budapest, 1906. 19.

kormány,⁶⁶⁷ ez nem volt magától értetődő, hanem további igazolást kívánt. Bár ezt sokan figyelmen kívül hagyták, egyes vélemények szerint a kormány parlamentáris jellegére utal az, hogy az 1848. évi III. tc. 12. §-a nyilvánvalóan a szolidaritás alapján áll,⁶⁶⁸ amely pedig a parlamentarizmus egyik legfőbb alapelve, valamint az Országgyűlés 1848. március 14-i felirata is, ami olyan nemzeti kormányt kíván, „mely a többség alkotmányos elveinek legyen kifolyása”, s amelyben biztosítható a „szabad, alkotmányos országban úgy a törvényhozó, mint a végrehajtó hatalomnak kellő összhangza”.⁶⁶⁹

Más vélemények elismerni látszanak az 1848. évi III. tc. szabályozásának bizonytalanságát, de ebben nem látnak problémát, hiszen a korabeli alkotmányok közül egy-két kivétellel⁶⁷⁰ az alkotmányok nem utaltak kifejezett formában a kormány politikai felelősségére úgy és olyan egyértelműen, mint a jogi felelősségre.⁶⁷¹ Számukra az alkotmányos gyakorlat volt meggyőző. E szerint a törvény harmadik pontjából „még a politikai felelősségre is lehet következtetni, mely szerint politikájáért is felelős, vagyis, hogy működése célszerűségi, tehát politikai szempontból is az országgyűlés bírálata alá tartozik, a mi különben a parlamentáris állam természetéből önként következik és a gyakorlati élet és praxis is kétségtelenül bizonyítja ennek létét is”.⁶⁷² Az 1848. áprilisi törvények tehát, éppúgy, mint ahogy az 1814. évi norvég alkotmány, megnyitották az utat a parlamentáris fejlődés számára, az 1867 utáni politikai gyakorlat pedig a valóságban is kifejlesztette azt.⁶⁷³ Mindenesetre az idézett szerzők nem fejtették ki, hogy a kormányzás mely tapasztalataira gondoltak akkor, amikor a parlamentáris gyakorlatra utaltak.

⁶⁶⁷ Így csak Angliában, Belgiumban, Svédországban, Franciaországban és – nem kiteljesedett formában – Magyarországon. Lásd részletesen REDSLOB, Robert: *Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihren unechten Form*. Verlag von J. C. B. Mohr, (Paul Siebeck), Tübingen, 1918.

⁶⁶⁸ A hivatkozott szakasz egyébként arra vonatkozik, hogy a miniszterek uralkodó általi megerősítésére a miniszterelnök tesz javaslatot.

⁶⁶⁹ DEÁK Albert: *Jogi intézmény-e a parlamenti kormány?* 19. Ehhez hasonlóan: BALOGH Arthur: *A magyar államjog adatai*. Franklin Társulat, Budapest, 1901. 241.

⁶⁷⁰ Több korabeli szerző az 1866. évi svéd alkotmányt említette ilyen kivételként, a mint láttuk, az 1875. évi francia alkotmánytörvények egyikében a kormány politikai felelősségének elve is szerepelt.

⁶⁷¹ SCHVARCZ Gyula: *A miniszteri felelősség eredete az európai alkotmánytörténelemben*. MTA Budapest, 1883.; és A miniszterek jogi felelősségéről lásd BUZA László: *A miniszterek jogi felelőssége*. Budapest, 1911.; A „parlamenti kormányrendszer” nem az alkotmányjog, hanem az alkotmányos gyakorlat műve. Lásd KUNCZ: *i.m.* 227.

⁶⁷² VUTKOVICH Sándor: *A ministeri felelősség*. Pozsony, 1894. 44. Ugyanígy: Nagy: *i.m.* 321.

⁶⁷³ KUN József: *Parlamentarizmus és magyar parlamentarizmus. Jogállam*, 1909. október. 573.

Nem ment el ilyen messzire Polner Ödön, sőt úgy tűnik, hogy inkább szkeptikus volt a miniszteri felelősség politikai természetét illetően. Egyrészt az 1848.: III. tc.-ben meghatározott felelősséget mintegy a magyar közjogi hagyományban évszázadok óta ismert jogi felelősségből eredezteti,⁶⁷⁴ másrészt az 1848-as szabályozás francia eredetére utal⁶⁷⁵ (márpedig Franciaországban ekkor vagy korábban még nem volt parlamentáris kormány), végül, kissé talányosan bár, de maga is kizárni látszik a miniszterek politikai felelősségét: „A ministerek tanácsadásért való felelősségét azonban fennállónak tekinteni nem lehet, mihelyt a ministeri felelősséget nem büntető joginak tekintjük”.⁶⁷⁶

A közjogi szerzők egy része azonban a magyar parlamentarizmus hiányosságait oly komolynak vélte, amelyek miatt a kormányforma valójában nem is nevezhető parlamentárisnak. Ennek az álláspontnak talán legkarakteresebb képviselője Kautz Gyula volt, aki szerint az, „hogy kormányzati rendszerünk 1848 óta parlamentáris volt: tévedés, semmiképpen sem indokolható, sőt világos ellenbizonyítékokkal megerősíthető állítás. Magyarország kormányalkata (illetve ministeriuma) sem 1848-ban, sem 1867-ben, sem ettől az időtől fogva 1905-ig, nem volt parlamentáris”.⁶⁷⁷ Kautz már azt is megkérdőjelezte, hogy az 1848-as konstrukció parlamentáris lett volna. Szerinte ugyanis az 1848-ban működő kormány sem összetételében, sem hatáskörét illetően nem volt parlamentáris, másrészt a királyt helyettesítő, az Országgyűlésnek nem felelős, hagyományos nádori intézmény megtartása is ellentétben állt a parlamentarizmussal.⁶⁷⁸ S bár az 1848-as törvények megteremtették a felelős kormány intézményét, semmilyen jel sem utal arra, hogy ez alatt parlamentáris kormányra gondoltak volna. Kautz szerint a dualizmus kormányformája

⁶⁷⁴ POLNER: *i.m.*, különösen 65. és 85.

⁶⁷⁵ POLNER: *i.m.* 79–80. Az 1848: III. tc. eredettörténetével kapcsolatban egyébként a korabeli szakirodalomban vitatott volt, hogy a törvényalkotók milyen mintát követtek. Egyesek szerint az 1848-as szabályozás az angol mintát követte. Lásd például ANDRÁSSY: A kormány törvényessége. I.; és HEIMAN Jenő: *A ministerek közjogi állása és felelőssége Magyarországon*. Kilián Frigyes utóda Magyar Kir. Egyetemi Könyvkereskedő, Budapest, 1906. 13. Mások ezzel szemben azt állították, hogy valójában az 1831. évi belga alkotmány volt a minta. Lásd KAUTZ: *i.m.* 41. HAENDEL: *i.m.* 8.

⁶⁷⁶ POLNER: *i.m.* 76.

⁶⁷⁷ KAUTZ: *i.m.* 40.

⁶⁷⁸ KAUTZ: *i.m.* 41. Megjegyzem, a nádorra vonatkozó nézeteket az 1867-től hatalmon lévő Deák-párt is osztotta, s maga Deák Ferenc is hasonlóan érvelt a nádorválasztás elhalasztásáról szóló országgyűlési vitában 1867. május 28-án. Deák azzal érvelt, hogy a nádor egyes korábbi hatáskörei – mint például a miniszterek kinevezése – „parlamentari kormány és felelős minisztérium mellett” már nem tarthatók fenn. KÖNYI Manó: *Deák Ferenc beszédei. 1867–1868. Ötödik kötet*. Franklin-Társulat, Budapest, 1898. 94. Ezzel szemben Deák Albert – aki pedig máshol úgy érvelt, hogy Deák Ferenc tekintélye „tökéletesen elég” abban a tekintetben, hogy 1848-ban a parlamentáris kormányzás alapjait fektették le – a nádori méltóságot hasonlóan tartja a parlamentáris kormányhoz, mert a nádort is az Országgyűlés választotta, és a nemzet és az uralkodó közti közvetítő volt. DEÁK Albert: *Jogi intézmény-e a parlamenti kormány?* 16.

valójában „független felelős alkotmányos képviseleti kormányrendszer”,⁶⁷⁹ vagyis alkotmányos monarchia volt.

Kautz 1906-ban megjelent véleményét minden bizonnyal jelentősen befolyásolták az 1905-ös év eseményei, a Ferenc József által akkor vagy korábban kinevezett „imparlamentáris” kormányok és az ezeket kísérő exlex állapotok. Csakhogy ezt jóval megelőzően is voltak már hasonló szakirodalmi álláspontok, vagyis amelyek szerint a dualista monarchia magyar felének kormányformája „csupán” korlátozott, alkotmányos, de nem parlamentáris volt.⁶⁸⁰

A magyar közjogi irodalomban, mint már utaltam rá, ugyancsak az 1905–1906-os kormányválság nyomán alakult ki heves parlamentarizmus-vita. Ennek középpontjában a király és a parlament egymáshoz való viszonyának megítélése állt. A hazai államtudomány nagy része elfogadta a monarchiák hagyományos osztályozását, azaz az abszolút, az alkotmányos és a parlamentáris királyságok megkülönböztetését. Igaz, általában épp az uralkodó és a törvényhozás viszonyának eltérő megítélése volt az oka annak, hogy elfogadták-e vagy sem a dualizmus kormányzati rendszerének parlamentáris jellegét. Azok, akik a hangsúlyt a közhatalom e két fő tényezője közötti egyensúlyára helyezték,⁶⁸¹ különösebb aggályok nélkül parlamentárisnak tekintették a magyar kormányzati rendszert, hiszen a magyar valóság közelebb állt ehhez az elvi felfogáshoz, mint azok nézeteihez, akik a parlamentarizmus középpontjába az országgyűlés túlsúlyát állították.⁶⁸²

A magyarországi kormányzást parlamentárisnak tartók érvelésében 1905-től különös hangsúllyal jelent meg az uralkodói prerogatívák hangsúlyozása, ami tulajdonképpen arra irányult, hogy a király ténylegesen is élhet azokkal az előjogokkal, amelyeket számára a

⁶⁷⁹ KAUTZ: *i.m.* Kautz szerint „hazai tényies viszonyaink stb. között sem 1848-ban, sem azóta úgynevezhető „parlamentáris kormányunk nem volt”; hanem volt igenis alkotmányos, független felelős minisztériumunk” *Ugyanott*, 43.

⁶⁸⁰ KISS István: *Magyar közjog. (Magyar államjog)*. Eggenberger-féle könyvkereskedés kiadása, Budapest, 1888. 40., 290.; RÉCSI Emil: *Magyarország közjoga*. Kiadja Pfeifer Ferdinánd, Budapest, 1869. 250–254. Récsi először 1861-ben megjelent könyvében maga az 1791. évi XII. tc.-re hivatkozik, mely szerint „[a] végrehajtó hatalmat pedig a királyi felség csupán a törvények értelmében gyakorlandja”. A kötet 1869-es kiadásában, melyet Löw Tóbiás egészített ki az 1867-es és 1868-as törvényhozás fontosabb elemeivel, ehhez azt fűzi hozzá, hogy Récsi még „nem látta a gyakorlatban a parlamenti kormány működését”, egyebekben azonban az 1867. XII. tc. szerinti miniszteri felelősség ismertetésénél maga is csupán a jogi felelősségre vonás eseteire és eljárására utal. *Ugyanott*, 252., 535–536.

⁶⁸¹ Lásd például DEÁK Albert: *A parlamenti kormányrendszer Magyarországon. I-II. kötet*. Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1912.

⁶⁸² „A parlamenti kormányzás a parlamenti többség túlsúlya, uralma az állami élet irányzásában a kisebbség fölött, a parlamenti kormányzás a képviselőház túlsúlya a felsőház fölött, a ministerium, sőt a király fölött.” CONCHA: *A parlamenti kormányrendszer Magyarországon*, 58.

történeti alkotmány – s annak újabb meghatározó része, a kiegészítési törvény – biztosít. A király alkotmányos módon való politikai befolyása szerintük „nemcsak nem veszélyes a parlamentáris kormányzatra nézve, hanem, mert épp annak lényegéből folyik: egyenesen következménye annak”.⁶⁸³ Tulajdonképpen elegendő volt arra hivatkozni, hogy az uralkodó valóban rendelkezik például a miniszterek kinevezésének és felmentésének jogával, és tényleg elnapolhatja és feloszlathatja az Országgyűlést, valamint arra, hogy e jogok olyan országokban is megilletik a fejedelmet, amelyek pedig vitán felül parlamentáris kormányzatúak.⁶⁸⁴

Mások más érvelési módot alkalmaztak, s azt hangoztatták, hogy a magyar parlamentarizmus szokásjogon alapul. Következetlen volt ugyanis az az álláspont, amely a király valós politikai beavatkozását a formális uralkodói jogokkal magyarázta, míg a parlamentáris kormányzás igazolásánál a szokásjogra hivatkozott, vagy olyan erőltetett bizonyítással próbálkozott, mint Deák Albert, aki az 1848.: III. tc. 12. §-ából kívánta levezetni a parlamentarizmust, azt állítva, hogy az a szabály, amely szerint a minisztertanács elnöke tesz javaslatot az uralkodónak a miniszterekre, tulajdonképpen inkorporálja a kormány tagjai közti politikai szolidaritást, ami pedig a parlamentáris kormányzás lényege.⁶⁸⁵ S mivel a szokásjog általános elismerésen alapul, az ilyen igazolási kísérletek lényege az volt, hogy bármi is történt az 1905–1906-os válság idején vagy korábban, azok nem ingatták meg azt a konszenzust, hogy a kormányzás a parlamenti többségből alakult kormány kezében van; a többségi elvet minden magyar kormány (még az imparlamentáris Fejérváry-kormány is) elismerte, sőt az uralkodó is, amikor például 1894-ben saját szándékai ellenére Wekerlét nevezte ki miniszterelnökké.⁶⁸⁶

Az érvrendszer része volt, hogy az Országgyűlés az adó- és újoncmegajánlás jogán keresztül olyan eszközökkel rendelkezik, amelyekkel végső soron ki tudja kényszeríteni, hogy a bizalmát élvező kormány kerüljön hatalomra.⁶⁸⁷

⁶⁸³ DEÁK Albert: *A parlamenti kormányrendszer Magyarországon. I. kötet.* 83.

⁶⁸⁴ „[A] világ valamennyi, valóban parlamentáris államában minden vitán felül állónak elismert alkotmányos tétel az, hogy a fejedelmet az a jog, mikép kormánya vitelével azokat a férfiakat bízta meg, akikhez neki teljes bizalma van, – vagyis a miniszterek szabad megválasztásának a joga, – feltétlenül megilleti”. DEÁK Albert: *A parlamenti kormányrendszer Magyarországon. I. kötet.* 86.

⁶⁸⁵ DEÁK Albert: *Jogi intézmény-e a parlamenti kormány?* 16.

⁶⁸⁶ RÉZ Mihály: *Közjogi tanulmányok.* Pallas Irodalmi és Nyomdai Részvénytársaság, Budapest, 1914. 8.

⁶⁸⁷ DEÁK Albert: *A parlamenti kormányrendszer Magyarországon. I. kötet.* 8–9., 12.

Mindezzel szemben a kormányzati rendszer parlamentáris jellegét kétségbe vonók többnyire azzal érveltek, hogy a valóságban nem alakult ki a bizalmatlanság intézménye, az nem vált általánosan elfogadott szokássá, alkotmányos konvencióvá, aminek hiányában az Országgyűlés nem volt képes meneszteni a többség bizalmát elvesztett kormányt. Emellett Magyarországon nem alakultak ki egymás felváltására alkalmas vagy képes pártok; márpedig azok versengése a kormányzati hatalomért nem csak a parlamentarizmus minőségét jelzi, hanem hozzátartozik a parlamentáris kormányzás lényegéhez.⁶⁸⁸ A parlamenti váltógazdálkodás hiányát mutatta, hogy a koalíció 1906. évi kormánya kerülését megelőző fél évszázadban egyszer alakult a kormány a többségre jutott ellenzékéből, s akkor is csak úgy, hogy le kellett mondania ellenzéki programja megvalósításáról, az előző kormánnyal szembeni vádemelésről, s el kellett fogadnia, hogy egy kisebbségbe jutott politikai meggyőződés képviselője (a 67-es alapokon álló Wekerle Sándor) legyen a miniszterelnök.⁶⁸⁹

A magyar parlamentarizmus megítéléséről folytatott vita egyik további iránya az volt, hogy vajon azt jogi intézménynek kell-e tekinteni, vagy sem. Ennek a kérdésnek az volt a jelentősége, hogy az 1905. évi országgyűlési választáson többségbe került koalíció pártjai szerint az imparlamentáris Fejérváry-kormány megalakulása alkotmány- és törvénysértő volt, mert 1848 óta az uralkodó csak parlamentáris kormányon keresztül gyakorolhatja a végrehajtó hatalmat. Azok, akik az utóbbi állásponton voltak, vagy azzal érveltek, hogy a parlamentáris kormányzást az 1848. évi III. tc. a magyar történeti alkotmány részévé tette, vagy pedig – ha ez mégsem lenne így – azzal, hogy az az 1867 utáni politikai gyakorlat révén vált alkotmányos konvencióvá, márpedig az utóbbiakból épp oly kötelezettségek származnak, mint az írott jogból.⁶⁹⁰

Ezzel szemben mások szerint a parlament és a király közötti, mindig a körülményektől függő erőviszonyát a jog nem képes kielégítően szabályozni,⁶⁹¹ illetve a parlamentáris kormányzást nem lehet jogintézményként előírni olyan országokban, amelyekben hiányoznak annak előfeltételei.⁶⁹² Magyarországon az 1848. évi III. tc. csak a miniszterek jogi felelősségéről

⁶⁸⁸ CONCHA: *A parlamenti kormányrendszer Magyarországon*, 64. Egyébként ehhez hasonlóan érvelt a kiegyezés utáni első miniszterelnök is még 1867-ben: „[a] parlamenti rendszer egymást ellensúlyozni képes, egymást fölváltó pártok létén alapúl. Mihelyt a váltógazdaság ki van belőle zárva, a rendszer nem működhetik helyesen.” Gróf ANDRÁSSY Gyula: *Az 1867-iki kiegyezésről*. 352.

⁶⁸⁹ CONCHA: *A parlamenti kormányrendszer Magyarországon*, 64.

⁶⁹⁰ DEÁK Albert: *Jogi intézmény-e a parlamenti kormány?*, 8–27.; HEIMAN: *i.m.* 24.

⁶⁹¹ KUN: *i.m.* 573.

⁶⁹² CONCHA: *Jogi intézmény-e a parlamenti kormány*, 424.

rendelkezett, s bár az 1848. áprilisi törvények ezen túl valóban kedvező feltételeket teremtettek a parlamentáris kormányzás kifejlődésére, ez nem változtat azon, hogy a kormány általános politikájáért való felelősség alapvetően erkölcsi jellegű, s csak a jogsértésekért való felelősség tényleges jogi típusú.⁶⁹³

A magyarországi parlamentarizmus-viták sajátos dimenziója volt a magyar és az angol történeti alkotmány közötti hasonlóságok, ugyanakkor az angol kabinetrendszer egyediségének hangsúlyozása. Miközben gyakran hivatkoztak az utóbbira, számos szerző számára nem jelentett gondot, hogy eközben angol példákkal igyekezzen igazolni, hogy bizonyos események vagy eljárások nem ellentétesek a parlamentarizmus logikájával, hiszen ha Angliában is előfordulhatott például kisebbségi kormányzás, vagy a parlamentben leszavazott kormány hivatalban maradására ott is volt példa, akkor e jelenségek bizonyára nem idegenek ettől a kormányformától.⁶⁹⁴ Az 1905-től kibontakozó parlamentarizmus-vitában a hazai szerzők sokszor olyan példákra hivatkoztak, amelyek az angol kabinetrendszer kivételes megoldásaira vonatkoztak, s Angliában – és másutt is – vélhetően nagyon csodálkoztak volna azon, ha tudják, hogy azokat épp a parlamentáris kormányzás valamely szokásának vagy bevett normájának igazolásul hozzák fel. Így például, mint már volt szó róla, a Fejérváry-kormány működésének védelmében többen hivatkoztak Pitt 1789-es és Peel 1834-es kormányalakítására, illetve arra, hogy hónapokig parlamenti többség nélkül kormányoztak. Ám ezek Angliában valójában a parlamentáris kormányzás kivételes, ideiglenes vagy rendkívüli megoldásaira vonatkoztak, amelyekkel ott rendszerint a kabinetrendszer kialakulatlanságát vagy a parlamentáris kormányzás logikájától eltérő kivételeket példázták.

A magyarországi parlamentarizmus tekintetében kialakult két szembenálló álláspont között a magyar közjogi szakirodalomban jelen volt egy harmadik, köztes álláspont is, amely szerint „[f]él úton vagyunk, az egyszerűen alkotmányos és az igazi parlamentáris monarchia között”, s „[j]elenlegi kormányformánk nem egyszerűen alkotmányos, mert az 1867-iki kiegyezés és az 1905-6-iki nagy válság kompromisszummal végződött s nem egyszerűen a korona felfogása győzött; de nem is tiszta parlamentáris, mert nem a többség akarata diadalmaskodott”. Ennélfogva Magyarországon még egyáltalán nem (volt) kizártnak tekinthető a király személyes kormányzásának lehetősége, aminek a legerősebb példája a

⁶⁹³ CONCHA: *Jogi intézmény-e a parlamenti kormány*, 413–438.

⁶⁹⁴ Lásd például Deák Albert, Haendel Vilmos és Kun József idézett munkáit.

Fejérváry-kormány időszaka volt,⁶⁹⁵ de általában is a király személyes kormányzásának enyhébb, félparlamentáris formája alakult ki, amelyben a király, bár nem is a többség ellenére választja ki minisztereit, de tetszése szerint bocsáthatja el őket, s amíg például Angliában a kormányok kizárólag csak a parlamenti többség bizalmának elvesztése miatt buknak meg, addig nálunk ez egészen kivételesnek tekinthető.⁶⁹⁶

1.3. A dualizmus kori parlamentarizmus „sajátosságai”

Mint említettem, a dualizmus kori közjogászok egy része, amely ugyan nem kételkedett a magyar kormányforma parlamentáris jellegében, sőt gyakran szenvedélyesen bizonygatta azt, utalt a magyar parlamentarizmus sajátos jellegére is. E szerint, bár a parlamentáris kormányzás nálunk nem organikus módon, hosszú idő alatt fejlődött ki, az a régi magyar közjogi küzdelmek és követelések eredményeként szervesen illeszkedett be a magyar alkotmányba, úgy, hogy alkalmazkodott a hazai viszonyokhoz, és kiegészült a magyar sajátosságokkal.⁶⁹⁷ E különlegességeket, esetenként „fogyatékosságokat” az is magyarázta, hogy az általános vélemény szerint a parlamentarizmus sehol sem olyan tökéletes, mint Angliában, ahol az szerves fejlődés nyomán alakult ki, és teljes egészében csak ott működik. Az angol parlamentarizmus évszázados múltja, arisztokratikus hagyományai, politikai és társadalmi miliője egyedülálló, ezért a kontinensen utolérhetetlen minta marad, s máshol csak tökéletlen, halvány utánzatok alakultak ki.⁶⁹⁸

Valójában azonban inkább az volt a helyzet, hogy a dualizmus kori kormányzati rendszer számos olyan intézményi jellemzőjét vagy működési formáját, amelyek nem illeszkedtek a parlamentáris kormányzás logikájába, igyekeztek magyar sajátosságoknak tulajdonítani, amelyek a különleges magyar közjogtörténeti fejlődés termékei voltak. Utólag már jól látható, hogy gyakran a hazai politikai-közjogi helyzetből eredő speciális vonásokat tüntettek fel a parlamentarizmus szokásos jellemzőiként. Ezzel kapcsolatban azonban jól tesszük, ha óvatosan járunk el, mert a XIX. század második felének valóban parlamentáris rendszerei

⁶⁹⁵ KUN József: Parlamentarizmus és magyar parlamentarizmus. *Jogállam*, 1909. október. 574.; KUN József: A magyar parlamentarizmus. *Magyar Figyelő*, 1911. 19. szám. 11.

⁶⁹⁶ KUN József: *Parlamentarizmus és magyar parlamentarizmus*, 575.

⁶⁹⁷ SOMLÓ: *i.m.* 37.

⁶⁹⁸ SOMLÓ: *i.m.* 9.; KUN József: *Parlamentarizmus és magyar parlamentarizmus*, 568.

számos tekintetben eltértek e kormányforma mai változataitól, s hiba lenne a parlamentarizmus jelenlegi követelményeit visszavetíteni erre a korszakra, s mintegy számon kérni azokat a kiegyezést követő, folyamatosan ki- illetve átalakuló magyar kormányzati rendszertől. Mégis, néhány esetben valóban úgy tűnik, hogy a korabeli magyar parlamentarizmus egyes gyengeségeit, fejletlenségéből eredő ellentmondásait tudták be magyar sajátosságoknak.

1.3.1. Az Ausztriával való államjogi kapcsolat

Sokan inkább az Ausztriával való államkapcsolatokban látták a hazai parlamentarizmus legfőbb sajátosságát. Ez volt az oka annak, hogy a magyar parlamentarizmus nem lehetett teljes, mivel az uralkodó egy másik állam erőforrásaira is támaszkodhatott, s így sem az adó, sem az újoncok biztosítása – a parlamentek befolyásának legfőbb eszközei – tekintetében nem volt rászorulva a magyar Országgyűlés közreműködésére, azaz megtehetette, hogy akár imparlamentáris kormányokat nevezzen ki. Ráadásul a dualizmus jogi struktúrája sem tette lehetővé a parlamentarizmus teljességét, mert a közös ügyekben és a közösen intézendő ügyekben nem érvényesülhetett a magyar kormány kizárólagos álláspontja, s ennél fogva politikai felelőssége sem lehetett teljes. A magyar parlamentarizmus e nézet szerint azért is „fogytékos”, „csonka”, mert a közös minisztérium nem parlamentáris, hiszen a két delegációban nem fejlődhet ki normális pártélet, és a két delegációnak nem lehet egységes többsége.⁶⁹⁹ A föderális viszonyok (ideértve ezúttal a reál- és a perszónáluniót is) azért is kizárják, vagy legalábbis megnehezítik a parlamentáris kormányzást, mert lehetővé teszik, hogy eltérő pártstruktúra, illetve többségi viszonyok alakuljanak ki szövetségi, illetve tagállami szinten, márpedig a közös ügyekben csak kölcsönös megállapodások alapján lehet döntést hozni.⁷⁰⁰ Összességében tehát „Magyarország sajátos közjogi struktúrája a parlamentarizmusnak egyébként is egészen speciális jelleget ad”, és „nagyon komplikált természetű”.⁷⁰¹

⁶⁹⁹ KUN József: *Parlamentarizmus és magyar parlamentarizmus*, 576–577.

⁷⁰⁰ KAUTZ: i.m. 71–72.; KUN József: *Parlamentarizmus és magyar parlamentarizmus*, 577. Mindkét szerző ezzel magyarázza azt is, hogy a Német Császárságban nem alakult ki parlamentáris kormányzás.

⁷⁰¹ RÉZ Mihály: *Közjogi tanulmányok*, 13–15.

Hasonló felfogás egyébként osztrák oldalon is megjelent, mindjárt az osztrák kiegyezési törvény vitájában, amikor Ignaz von Plener, aki ezt követően tagja lett a kiegyezés utáni első osztrák kormánynak, az ún. polgárkormánynak, beszédében azt kifogásolta, hogy a delegációk, amelyek elvileg csak a törvényhozások részei, több jogot kaptak, mint maguk a nemzeti törvényhozások, s ezáltal a delegációk működése csorbitja a népképviselőket, hiszen a képviselőknek bizonyos körben le kell mondaniuk törvényhozási jogaikról egy harmadik testület javára, mely tulajdonképpen nem is képviselői jellegű.⁷⁰²

1.3.2. Az uralkodó szerepe

Hasonló megítélés alá esett az uralkodó szerepe a kormányzásban. Egyes közjogászok mellett érveltek, hogy a végrehajtó hatalmat a király személyesen gyakorolja, s a kormányzásban közvetlenül, tevékenyen is részt vesz, „mi azt jelenti, hogy a végrehajtó hatalomra vonatkozó királyi jogok az országból távolléte esetén is őt, személyét illetik, ezen királyi jogok gyakorlásában senki nem járhat el helyette, továbbá hogy a király valósággal kormányoz, nemcsak megteremti a kormánynak az 1848-iki alkotmányreform óta felelős organumait: kinevezi a minisztereket s főbb királyi hivatalnokokat, hanem személyesen intézkedhet, rendelkezhet az ország ügyeiben ...”⁷⁰³ Ez a felfogás ugyan nem volt általános, hiszen az alkotmányjogászok többsége inkább az 1848. évi III. tc. azon rendelkezésére helyezte a hangsúlyt, amely szerint az uralkodó a végrehajtó hatalmat a független magyar minisztérium, azaz a kormány által gyakorolja, s hatalomgyakorlása nem közvetlen, hiszen minden aktusa egy Budapesten székelő miniszter ellenjegyzésével érvényes csak, mégis tükrözi a múlt századelő politikai hangulatát, amelyben egyáltalán nem volt elképzelhetetlen a király közvetlen beavatkozása a kormányzás alapvető kérdéseibe, különösképp akkor, ha az 1867-es alap megkérdőjelezését tapasztalta. De azok a nézetek is újra megemlíthetők, amelyek az uralkodó kizárólagos jogát hangsúlyozták a miniszterek kiválasztásában, s amely érvelés szerint a parlamentáris fejedelmek általánosan elismert joga miniszterek személyének kiválasztása, s az, hogy azok kinevezése és elbocsátása tetszésüktől függ.⁷⁰⁴ Bár a király „föltétlen joga”, hogy minisztereit szabadon válassza ki, e jogosítványát korlátozza az a

⁷⁰² Lásd erről KÖNYI: *i.m. Ötödik kötet*, 284.

⁷⁰³ BALOGH: *A magyar államjog alaptanai*. 279.

⁷⁰⁴ DEÁK Albert: *A parlamenti kormányrendszer Magyarországon. I. kötet*, 8.

parlamenti gyakorlat, mely szerint az államfő mindig a létező pártok valamelyikéből választja ki a minisztereit, ám ez nem foglalja magában azt a kötelezettséget, hogy a többségben lévő pártból válassza ki őket; annak, hogy mégis rendszerint a többségből választja ki, célszerűségi okai vannak.⁷⁰⁵ Formálisan persze a korszak valamennyi parlamentáris monarchiájában ez volt a helyzet, nemcsak ekkor, hanem később is, ám ez a gondolatmenet azt sugallja, mintha a királynak a valóságban is korlátlan befolyása lenne a kormány összetételére, függetlenül a parlamenti többségtől. Ráadásul az idézett szerzőnél mindehhez járul „az az általánosan parlamentárisnak ismert elv”, hogy a király kormányának parlamenti felelőssége csak a kormány programjának és tetteinek ismeretében érvényesülhet.⁷⁰⁶ Ez tehát tulajdonképpen azt jelentette volna, hogy amellet, hogy a királyt nem köti a parlamenti többség a kormány kinevezésekor és felmentésekor, az Országgyűlés egy új kormánytól nem vonhatta volna meg a bizalmat, ami már valóban úgy tűnik, hogy itt a parlamentarizmus törvényszerűségei igazodtak a speciális magyar helyzethez, amelyben az uralkodónak bizonyos abszolutisztikus hatáskörei is voltak.

1.3.3. A közjogi alapú pártrendszer és a parlamenti váltógazdálkodás hiánya

A dualizmus közjogi irodalmában gyakran visszatérő vélemény szerint, bár a magyar kormányforma kétségtelenül parlamentáris volt, ám annak sajátos típusát, válfaját jelentette, vagy valamely intézményi-működési jellemzője, vagy egyszerűen csak kifejeletlensége miatt. Az előző csoporthoz tartozó, több közjogi munkát is jegyző történész, publicista és többszörös szabadelvű országgyűlési képviselő Beksics Gusztáv például egy sokakra jellemző álláspontot fejtett ki, amikor arra utalt, hogy a parlamentáris kormányformára jellemző „parlamenti váltógazdaság helyett Magyarországon fúzió és átszüremlési rendszer van gyakorlatban”.⁷⁰⁷ Ezzel arra a valóban sajátos magyar helyzetre célzott, amelyben a kiegyezést követően évtizedeken át nem volt reális lehetőség arra, hogy a parlamenti ellenzék választások útján kormányra kerüljön, s amit sokan azzal igyekeztek magyarázni, hogy a kormánypárt, vagyis a

⁷⁰⁵ Horváth János: *A Magyar Királyság közjoga*. Dobrowsky és Franke, Budapest, 1894. 372.

⁷⁰⁶ DEÁK Albert: *A parlamenti kormányrendszer Magyarországon. I. kötet*, 8–9. Deák ráadásul külön kiemeli az uralkodónak „a modern parlamenti gyakorlat által általán elfogadott előzetes szankcionálási” jogát, ami valójában a többször is vitatott királyi előszentesítési jogot védelmezi. *Ugyanott*, 12.

⁷⁰⁷ BEKSICS: *i.m.* 118.

Szabadelvű Párt tulajdonképpen saját maga integrálja az egymással a hatalomért versengő azon csoportokat, amelyek elfogadták a dualista monarchia 1867-es koncepcióját, s ezáltal kormányképes politikai csoportosulásnak számítottak. Jellemző módon, amint már idéztem, Beksics a magyar kormányzati rendszer parlamentáris jellegét az osztrák kormányéval hasonlítja össze, s arra a következtetésre jut, hogy a magyar parlamentarizmus az osztrák felett áll, sőt az angol után következik, és sokkal erőteljesebb, mint például a „szobatudósok által létesített” belga parlamentáris rendszer.⁷⁰⁸

A magyar „parlamentarizmusban” ez a probléma úgy oldódott meg, hogy a hatalomváltásokra tulajdonképpen a kormánypárton belül került sor, mint például a Deák-párt és a Balközép 1875. évi fúziójával, vagy később, amikor Széll Kálmán miniszterelnöksége idején az addig ellenzéki Nemzeti Párt egyesült a Szabadelvű Párttal.⁷⁰⁹

1.3.4. A vármegyei önkormányzat

Végül többen úgy vélték, hogy a magyar parlamentarizmus sajátossága a kormányzás és a vármegyei önkormányzat közötti viszonyban áll. Ez nem volt független az 1840-es évek centralista–municipalista vitáitól, sőt tulajdonképpen ugyanannak a vitának a felújítása, folytatása volt, amit – a képviselőházi vitákon túl – a szakirodalomban Tisza Kálmán egy korai munkája is megjelenített ebben a korszakban.⁷¹⁰ Aktualitását, illetve politikai fontosságát mégis elsősorban az adta, hogy a kiegyezéssel szembeni politikai ellenállás egyik fő színterét a megyék jelentették, ami egy-két esetben – mint például a már említett „hevesi ügyben” – komoly belpolitikai konfliktushoz vezetett. A vármegyéket sokan a Habsburg birodalmi centralizációval szembeni évszázados ellenállás bástyáinak tekintették, alkotmánygaranciának, ezért 1867 után komoly problémát okozott, hogy a kormány hogyan érje el utasításának végrehajtását, vagy hogy a kormány hogyan vállalhat felelősséget a közigazgatás olyan megyei tisztviselőkért, akiket nem ő, hanem a megye választott meg, és így tovább. Az Andrássy-kormány nagyon korán, már 1867. április 10-én kormányrendeletet adott ki a törvényhatóságoknak a felelős kormányhoz való viszonyáról, majd 1870-ben az

⁷⁰⁸ BEKSICS: *i.m.* 112., 114.

⁷⁰⁹ NIEMASSNY Mihály: A magyar parlamentarizmus 1867-től 1918-ig. *Budapesti Szemle*, 211. kötet, Budapest, Franklin-Társulat, 1928. 226.

⁷¹⁰ Lásd TISZA Kálmán: *Parlamenti felelős kormány és megyei rendszer*.

Országgyűlés külön törvényt fogadott el a köztörvényhatóságok rendezéséről,⁷¹¹ de a kérdés bizonyos értelemben később is felmerült a közigazgatás államosítására vonatkozó viták alkalmával.⁷¹²

A kiegyezés utáni korszak késői municipalistái úgy érveltek, hogy a tradicionális, erős vármegyék nemcsak hogy nem ellentétesek a parlamentáris kormányzással, hanem ellenkezőleg, erős municipalizmus nélkül nem lehetséges életképes parlamentarizmus. E felfogás képviselői – mint például Nyáry Pál, aki még a reformkorban vármegyei karriert futott be – szerint a vármegye teljesen egyenjogú a kormánnyal, és nincs neki alárendelve.⁷¹³

Igaz, ez az érvelési mód inkább politikai, semmint meggyőző közjogi megfontolásokon nyugodott, s arra hivatkozott, hogy 1867 óta folyamatosan erősödött a központi kormányzati hatalom, ami kikezdte a magyar önkormányzatot, s ezzel tulajdonképpen a parlamentarizmus létalapjait támadta meg.⁷¹⁴ Mindenesetre gyakran hivatkoztak Kossuth Lajos 1848. április 2-án a megyei hatóság ideiglenes gyakorlatáról szóló törvényjavaslat vitájában elhangzott kijelentésére, amely szerint ha a parlamentarizmus és a vármegyei önállóság mégsem férnének össze, akkor inkább a minisztérium bukjon, mint a megye intézménye.⁷¹⁵

2. A dualizmus kormányformájának megítélése a két világháború közötti közjog- és történettudományban

A két világháború közötti korszakból a történeti munkák közül csak két jelentős művet emelek ki, mert azok viszonylag részletesebben foglalkoztak a dualizmus kori Magyarország kormányzati rendszerével. Ezek egyike, Gratz Gusztáv két kötetes *A dualizmus kora. 1867–1918* című munkája részletes, bár értékítéleteiben nem elfogulatlan köztörténeti

⁷¹¹ 1870. évi XLII. tc.

⁷¹² Lásd erről STIPTA István: *Törekvések a vármegyék polgári átalakítására*. Osiris Kiadó, Budapest, 1995. 132–133.

⁷¹³ WERTHEIMER: *i.m.* 393.

⁷¹⁴ FERDINANDY Gyula: *Közjogi problémák. Tanulmány*. Székely Nyomda és Könyvkiadó Vállalat, Budapest, 1937. 17.

⁷¹⁵ FERDINANDY Gyula: *Közjogi problémák*. 16. Hasonló kijelentést Gratz Gusztáv Andrássy Gyulának is tulajdonít 1865-ből. Lásd GRATZ: *i.m. Első kötet*, 92.

feldolgozása, mely minden kétség nélkül abból indul ki, hogy 1848-ban megtörtént az ország parlamentáris átalakulása, ami 1867 után vált valósággá, illetve teljesedett ki – minden nyavalyájával és ellentmondásával együtt. Gratz – Tisza Istvánhoz hasonlóan – a parlamenti ellenzék obstrukciójában látta a magyar parlamentarizmus legnagyobb problémáját, ami az obstrukciós mozgalmak részsikerei (mint például 1891-ben a közigazgatás államosításának vitájában) nyomán, valamint kiterjedésével ahhoz vezetett, hogy „[a] magyar politikai élet [...] mindinkább nem a parlamentarizmus elvei alapján, hanem a parlamentarizmusból folyó bizonyos jogokkal való visszaélések alapján fejlődött”.⁷¹⁶

A korszak másik olyan kiemelkedő munkája, amelyben a dualista Magyarország kormányformája is egyfajta értékelésre került, Szekfű Gyula *Három nemzedék és ami utána következik* című történetfilozófiai eszmefuttatása volt, amelyben az ország fejlődéstörténetét nagy korszakok szerint tárgyalta, ezek között a kiegyezéstől az első világháborúig terjedő periódust is. Szekfű a kormányforma kérdését tágabb kontextusban, a kiegyezési mű politikai tartalmával, illetve általában a magyarság sorsával összefüggésben értékeli. Felfogása szerint a dualizmus korszakának külső körülményei meghatározták, sőt kikényszerítették a közös Monarchia fenntartását biztosító kormányzás módját, bármilyen volt is annak formája. „A magyarság sokkal gyöngébb, földrajzi helyzete sokkal veszélyesebb, semhogy egymagában, saját erejéből fenn tudná tartani eddigi kedvező helyzetét, évszázados hegemoniáját Közép-Európa terein”.⁷¹⁷ Mivel a függetlenségi politika egy második 49-be, azaz fegyveres konfliktusba sodorta volna az országot, Szekfű szerint Tisza Kálmán emberfeletti feladata volt az országot a 48-as közhangulattal szemben 67-es alapon kormányozni, amit csak úgy tudott megoldani, hogy az ország akarata helyébe a parlament akaratát helyezte, amit pedig választási és egyéb korrupcióval az egyetlen lehetséges, vagyis kiegyezéspárti irányba terelt a a korrupciótól a belső hazugságokon át a nyílt terrorig terjedő eszközrendszerrel, a „korrupciós parlamentarizmussal”.⁷¹⁸ Minderre azért volt szükség, mert a szabad „[p]arlamenti választások liberális módon az embereknek tisztán szabadságérzetére és értelmére apellálva, a nemzet szellemi konstitúciója folytán feltétlenül a kiegyezés ellen döntenének”.

⁷¹⁶ GRATZ Gusztáv: *A dualizmus kora. Magyarország története 1867-1918. Első kötet.* Magyar Szemle Társaság, Budapest, 1934. 278.

⁷¹⁷ SZEKFÜ Gyula: *Három nemzedék és ami utána következik.* Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1938. 374.

⁷¹⁸ SZEKFÜ: *i.m.* 375., 276.

Ami a kormányforma típusát illeti, Szekfű szerint az 1848-as törvényhozás elismerte Magyarország „modern parlamenti kormányformáját”, Tisza Kálmán „személyes uralmának s a tényleges centralizációnak köszönhető, hogy Magyarország nehézség nélkül beilleszkedett az új liberális-parlamentáris államrendszerbe, a nyugati államok közé”.⁷¹⁹

Szekfű tehát elég pontosan látta a kormányzati rendszer korruptségát és fejlődési problémáit, ezeket azonban igazolhatónak tartotta azon magasabb célok eléréséhez, amelyek érdekében azokat alkalmazták, s azért is, mert meggyőződése szerint a kiegyezéssel sokkal jobban biztosította a nemzeti függetlenséget, mint 1848. Végül alighanem azért is volt megértő a parlamentarizmus antidemokratikus korlátozásával szemben, mert magával a parlamentáris kormányzással mint kormányformával szemben voltak fenntartásai.⁷²⁰

Mindazonáltal a két háború közötti kormányzati rendszert gyakran láttatták a kiegyezés után kiépülő hazai parlamentarizmus folytatásának, azaz a dualizmus kori kormányforma egyfajta legitimációs bázist jelentett az első világháború, az 1918–1919-es forradalmak és Trianon után megnövekedett jelentőségű jogfolytonosság számára. A magyar közjogi irodalom a látszólagos fogalmi sokszínűség⁷²¹ ellenére többségében szintén parlamentárisnak tekintette a dualizmus idején működő magyar kormányzati rendszert.⁷²² Csekey István az általános álláspontot fejtette ki, amikor arról értekezett, hogy az 1848. évi III. tc. „nyugati mintára” független és felelős minisztériumot szervezett, amelyben a függetlenség a bécsi kormányzervektől való függetlenségre, a felelősség az Országgyűlésnek való felelősségre vonatkozott, mely utóbbi a „parlamentáris kormányrendszer meghonosítását jelentette hazánkban”.⁷²³ Más nézetek szerint az 1848-as törvényhozás csak a parlamentarizmus

⁷¹⁹ SZEKFÜ: *i.m.* 195., 238.

⁷²⁰ Szekfű Gyula szerint a dualizmus kori magyar semmivel sem volt rosszabb más európai vagy amerikai államok parlamenti korrupciójánál, „mely úgy látszik, a parlamentarizmus szükségzerű járuléka olyan országokban, hol a népképviselési elv széles tömegek kezébe adja a hatalmat, melyek politikailag még éretlenek a jó és hasznos megítélésére”. SZEKFÜ: *i.m.* 283.

⁷²¹ Ferdinandy Gyula például szinonimaként használta a parlamentarizmust és a „népképviselési rendszert”, jöllehet az utóbbi csak előfeltétele az előbbinek. FERDINANDY Gyula: *Közjogi problémák*. 9. Csekey István meghatározása szerint Magyarország kormányformája 1848-tól – az abszolutizmust kivéve – „népképviselésileg korlátozott monarchia” volt, amelyben a népképviselési rendszert kiegészítette a felelős kormányzat és a parlamenti kormányrendszer, amelynek már megvoltak a történelmi előzményei korábban is. CSEKEY István: *Magyarország alkotmánya*. Renaissance Könyvkiadó, Budapest, 1943. 42.

⁷²² Lásd például MOLNÁR Kálmán: *Magyar közjog*. Budapest, Danubia kiadás, 1929. 701.; TOMCSÁNYI Móric: *Magyarország közjoga*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1943. 494–497.; EGYED István: *A mi alkotmányunk*. Magyar Szemle Társaság, Budapest, 1943. 314., 318.; ECKHART Ferenc: *Magyar alkotmány- és jogtörténet*. Politzer Zsigmond és fia, Budapest, 1946. 430. Jöllehet Eckhart könyve 1946-ban jelent meg először, a szerző a polgári jogtörténet jeles képviselője volt.

⁷²³ CSEKEY: *i.m.* 177.

előfeltételeit teremtette meg, ami csak 1867 után vált valóságossá, amikor a felelős kormány újbóli kinevezése a parlamentarizmus elveinek megfelelően történt.⁷²⁴ A korszak néhány tanulmányában jobbra a dualizmus korában bevetté vált érvelési módokat használták, például az angol példákra való hivatkozások formájában: így például a kormányrendszer parlamentáris jellegén nem változtatott az, hogy az első kormányt nem a Deák-párt vezére, vagyis maga Deák Ferenc vezette, hiszen ilyen Angliában is volt, amikor Gladstone utolsó kormányfői megbízása végén lemondott a fiatal Rosberry javára (akárcsak Deák Andrássy javára), és a kormánypárt és az ellenzék legnagyobb pártjának 1875-ös fúziója sem ellentétes a parlamentarizmus logikájával, hiszen Angliában is több átalakulás történt a pártrendszerben.⁷²⁵ Megjegyzem, amíg az első utalás helyes, az utóbbi igen cinikus hivatkozás, hiszen elsősorban a XVIII. század végi korai, (s érdekes módon a XX. század eleji válságos) kabinetrendszerre volt jellemző a pártok közötti mozgás, ráadásul a parlamenti váltógazdálkodás hiányát (illetve sajátos megoldását a végrehajtó hatalmat kisajátító kormánypárton belül) legalábbis nem elegáns a brit kabinetrendszerrel példázni, amelyben a konzervatívok és a liberálisok ekkorra már több mint egy évszázada egymás tényleges váltópártjai voltak.⁷²⁶

3. A dualizmus kormányformájának megítélése a második világháború utáni szocialista történet- és közjogtudományban

Ha a dualizmus kori kormányzati rendszer 1945 utáni értékelését vesszük szemügyre, mindenekelőtt érdemes leszögezni, hogy a „létező szocializmus” mintegy negyven évének tudományossága csak mesterkélt módon tekinthető egységes időszáknak. Szinte minden lényeges szempontból különböztek például az ötvenes és hatvanas évek leegyszerűsítő

⁷²⁴ NIEMASSNY: *i.m.* 189., 191.

⁷²⁵ NIEMASSNY: *i.m.* 192., 194.

⁷²⁶ Az igazsághoz hozzátartozik azonban, hogy Niemassny a dualizmus kori kormányforma parlamentáris jellegét igazolni igyekvő tanulmányában elismerte, hogy „az 1867 utáni parlamentarizmus a pártok váltógazdálkodását bizonyos szűkebb keretekre szorította” a közjogi pártstruktúrából eredően, s azt is, hogy nehezítette a tiszta parlamentarizmust a közös ügyek kérdése is, mert a közös miniszterek nem voltak parlamentáris miniszterek. NIEMASSNY: *i.m.* 195–196. Az utóbbi problémára utal MOLNÁR: *i.m.* 705–706. is. Vagyis, mint láthatjuk, megismétlődtek a hazai parlamentarizmus „sajátosságaira” vonatkozó, már a dualizmus alatt kialakult érvek.

történet- és közjogtudományi munkái a hetvenes és nyolcvanas évek kiforrottabb, kevésbé egyoldalú elemzéseitől (néhány esetben még ugyanazon szerzők esetében is), de a rendszerváltás előtt (különösen persze annak utolsó két évtizedében) olyan művek is megjelentek, amelyek ma is teljes értékű forrásnak tekinthetők.

A második világháborútól a rendszerváltásig terjedő periódusban az 1867–1918 közötti korszak tárgyalása során alapvető hangsúlyt kapott az „osztályviszonyok” elemzése, s a kormányzás, illetve általában a hatalomgyakorlás szinte minden fontos strukturális jellemzőjét, illetve változását az osztályharcok eredményeivel magyarázták. E korszak további fontos sajátossága volt, hogy a dualizmus tárgyalása során kiemelt figyelmet kapott a munkásosztály története, mivel hogy a XIX. század utolsó negyedére voltak visszavezethetők a magyarországi munkásmozgalom gyökerei. Ez a fajta leegyszerűsítő, mindent a kor ma már nehezen (megérthető frazeológiájával és sajátos módszertanán keresztül szemlélő megközelítési mód maradványai mintha a jogtörténetírásban tovább éltek volna, mint az erre vonatkozó történeti munkák többségében, mert még a nyolcvanas években is jelentek meg például olyan magyar jogtörténeti egyetemi jegyzetek és más munkák, amelyek még mindig semmi mást, mint a burzsoá államjog osztályelvű megnyilvánulásait látták az állam- és kormányformákban.

Az ötvenes és hatvanas évekre jellemző elemzési keretben a kormányzati rendszer önálló közjogi fejlődése nem volt elképzelhető, hiszen a kormányformát csupán az uralkodó osztályok érdekeit szolgáló intézménynek tekintették, mely aszerint, illetve addig működik, ameddig betölti szerepét az osztályharcban. Az antropologizált társadalmi osztályok a kor társadalomtudományi munkáiban öntudatos, egységes érdekeket képviselő közösségekként jelentek meg, s a politika nem volt más, mint e közösségek egymás elleni, többé-kevésbé zéró-bázisú küzdelmei. Az osztálytagozódás minden más konfliktus felett állt. Ezért a kormányzás változásainak, a konkrét kérdésekben való politikai konfliktusoknak lecsökkent a jelentősége, és lényegtelennek váltak konkrét okai, hiszen azok valós indokai a mélyben húzódó osztályellentétek voltak. Így például e felfogás hívei szerint, amikor Heves megye közgyűlése bizalmatlanságát nyilvánította a kormánnyal szemben, azt nem a megyék hatalmi pozíciójának elvesztésétől való félelmek, egyéni politikai vagy erkölcsi meggyőződések többségivé válása (pl. a 48-as követelések melletti elkötelezettség megnyilvánulása) motiválta, hanem a középbirtokos nemesség aggodalma, mely a jobbágyszabadítás végrehajtása folytán éleződő osztályellentétek, valamint a nemzetiségektől való félelem miatt

elzárkózott a nemzeti érdekegyeztetéstől.⁷²⁷ Ilyen megközelítésből a kiegyezés tulajdonképpen a néppel, a munkásosztállyal és a nemzetiségekkel való szembefordulás alapján jött létre, s a nemzeti függetlenség jelszava később is csak a néppel való szövetség hiányát leplezte.⁷²⁸

Ez persze aligha lehet másként, ha az elemzésnek politikai ideológiai funkciója van. Még a hatvanas évekre is jellemző tendencia volt, hogy a dualizmus politikatörténetének tanulmányozását azért tartották lényegesnek, mert „[i]gen fontos megismernünk azt az ellenséget, amellyel a munkásmozgalom, az osztályharcos szocialisták napról-napra összemérték erejüket”, másrészt a „jelen” is megköveteli a polgári-földesúri pártok történelmi bírálatát.⁷²⁹

Ideológiai meghatározottságánál fogva ez a felfogás csak kisebb figyelmet fordított a kormányzás közjogi szabályainak magyarázatára, illetve alapvető tételeinek bizonyítására. Tulajdonképpen megelégedett az egymást követő kormányok tagjai osztály-hovatartozásának bemutatásával, jobb esetben annak vizsgálatával, illetve a pártok választóinak hasonló jellemzésével. Furcsa módon ez a szemlélet a jogtörténeti kézikönyvekre, egyetemi jegyzetekre is jellemző volt, jóllehet azok tárgyuként az állam- és a jogrendszer történeti fejlődésének bemutatását adták meg.

Az 1970-es, 1980-as évek késő marxista szellemiségű munkái ugyan már gyakran elhagyták a marxi és engelsi idézetekre való hivatkozásokat mint a bizonyítás fő érveit, ám mindvégig megőrizték a dualizmus politikai rendszerének osztályalapú felfogását, illetve az uralkodó osztályok gazdasági érdekeinek meghatározó befolyására vonatkozó tételeiket. A marxista elmélet ugyan nem adott számot néhány, az elméletbe látszólag nehezen beilleszthető, ám nyilvánvaló jelenségről és folyamatról – például a nagybirtokos arisztokrácia fontos és jelentős részének ellenzéki szerepéről, vagy a közjogi kérdésben megnyilvánuló, osztályokon átívelő mély megosztottságról –, ám azokat nem is tartotta fontosnak, vagy valóságos konfliktusnak a feltételezett osztályok közötti alapvetően gazdasági típusú érdekellentétekhez képest.

⁷²⁷ GERGELY András – Szász Zoltán: *Kiegyezés után*. Gondolat, Budapest, 1978. 44.

⁷²⁸ M. KONDOR Viktória: *Az 1875.ös pártfűzió*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1959. 39–40.

⁷²⁹ DOLMÁNYOS István: *A magyar parlamenti ellenzék történetéből (1901-1904)*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1963. 6–7.

A rendszerváltás előtti hazai történettudományban 1945 után több történészvita is ismert a dualizmus koráról, de azok csak érintőlegesen foglalkoztak a kormányforma kérdésével.⁷³⁰ Mégis, azokban a munkákban, amelyek a kormányzati rendszert külön is vizsgálták, illetve értékelték, a többségi álláspont szerint az 1848-as törvényhozás parlamentáris kormányformát intézményesített,⁷³¹ s ebből vezették le a dualizmus kori parlamentarizmust is, azzal, hogy a kiegyezés után, az 1848. áprilisi törvények csekély módosítással való hatályba léptetését követően a parlamentáris kormányzás intézményei kifejlődtek, és a dualizmus idején mindvégig működtek is. Erősen jelen lévő, és nem is megalapozatlan álláspont volt azonban az, amely szerint a kiegyezési törvények az alkotmányosság tekintetében tulajdonképpen visszalépést jelentettek az 1848-as törvényalkotáshoz képest, mert az Ausztriával való államjogi kapcsolatot alkotmányos úton gyakorlatilag felbonthatatlanná tették, és a hadsereg irányításával, a törvények előzetes szentesítésével és a miniszterek uralkodói kinevezésével korlátozták a miniszteri felelősség elvét.⁷³² Amíg az ötvenes évek történetírása a kiegyezést még szívesen láttatta a magyar függetlenségi gondolat elárulásaként, addig a későbbi elemzések már tárgyilagosabban mutatták ki a dualizmus kori alkotmányosság korlátozását az 1867. évi törvények azon rendelkezései alapján, amelyek bizonyos abszolutisztikus uralkodói jogokat biztosítottak a királynak, amint azt korábban részletesen is láttuk.⁷³³

Általában a kormányzati rendszer parlamentáris jellegének igazolása nem jelent meg, csupán megismételték a többségi vagy annak gondolt álláspontot, esetleg megelégedtek azzal az utalással, mely szerint „a végrehajtó hatalmat a király a parlamentnek felelős minisztérium által gyakorolja”.⁷³⁴ Csak elvétve történtek kísérletek a kormányforma értékelésének alátámasztására. Így Hanák Péter, miután felteszi a jogos kérdést, mely szerint „valóban beszélhetünk-e liberális parlamentarizmusról, jogállamról ott, ahol a császári kabinet alkalomadtán a parlamentet félretolva, szükségrendeletekkel kormányozhat, ahol a hadsereg a nemzettől idegen testként él, ahol évtizedeken át egyetlen kormánypárt uralkodik és maguk a

⁷³⁰ Lásd például A Történettudományi Bizottság vitája a dualizmus kora történetének egyes kérdéseiről. 1. rész. *Századok*, 1962. 1–2. szám. 206–239. Lásd továbbá HANÁK Péter: *1867 – európai térben és időben*. História – MTA Történettudományi Intézet, Budapest, 2001., különösen a 183–196. oldalakat. CSIZMADIA Andor (szerk.): *Jogtörténeti tanulmányok. II. A dualizmus korának állam- és jogtörténeti kérdései*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1968.

⁷³¹ Lásd például GERGELY András: Az 1848-as magyar polgári államszervezet. In Pölöskei Ferenc–Ránki György (szerk.): *A magyarországi polgári államrendszerek*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1981. 62.

⁷³² GERGELY–SZÁSZ: *i.m.* 38–39.

⁷³³ SZABAD György: A kiegyezés (1865–1867). In *Magyarország története 1848–1890. 1. kötet*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1987. 767.

⁷³⁴ GERGELY–SZÁSZ: *i.m.* 34.

hatalom urai sértik meg a jogrendet[?]”, azt a meglepő választ adja, hogy „[i]gen, beszélhetünk”, mert az uralkodó és alattvalói kénytelenek voltak helyreállítani a parlamentáris kormányzást, és az egyetlen kormánypárt mellett ott őrködött az ellenzék, volt sajtónyilvánosság, gyülekezési és egyesülési jog.⁷³⁵ Igaz, ez a parlamentarizmus különlegesen egyéni meghatározásán alapult, hiszen ha az utóbb említett feltételek lennének a parlamentarizmus ismérvei, akkor semmilyen érv sem szólhatna az ellen, hogy például a wilhelmiánus Német Császárságot is a kor parlamentáris kormányzatú államai között tartsuk számon.

Megjegyzem, hogy sokan, akik 1867-től parlamentárisnak tartották a magyar kormányformát, egyben azon az állásponton voltak, hogy a kormányzati rendszer keretei között nem volt reális lehetőség a hatalomváltásra, vagyis arra, hogy az ellenzék választások útján kormányra kerüljön, mert ezt a kormánytöbbség akár erőszakkal is megakadályozta volna.⁷³⁶ Ebben azonban nem láttak ellentmondást, mivel a dualizmus kori Magyarország ugyan liberális volt, ám nem volt demokratikus.⁷³⁷ Nem tudni persze, hogy ezek a nézetek milyen demokrácia-felfogáson alapultak, mindenesetre Európában, de legalábbis annak nyugati felében általában a parlamentáris kormányzatú államokat tekintették a legdemokratikusabbnak, aminek leginkább a békés hatalomváltás lehetősége és valósága volt a legfontosabb bizonyítéka.

A parlamenti váltógazdaság hiánya azonban némely szerzőket távol tartotta az egyértelmű állásfoglalástól: a kiegyezés megítélését illetően egyébként a Kossuth-párti tízkötetes *Magyarország története* inkább szkeptikusnak mondható ebben a kérdésben.⁷³⁸

A korszak történészei számára általában nem jelentett problémát a dualizmus kori kormányzati rendszer jellegének elismerése egyfelől, illetve a kormányzati rendszer alapvető hiányosságainak kiemelése másfelől, miután a parlamentarizmus mint kormányforma eleve olyan burzsoá politikai intézménynek számított, amely – végső soron – az uralkodó osztályok hatalmának kerete és egyben biztosítéka volt.

⁷³⁵ HANÁK Péter: A letűnt alkotmányosság nyomában. A dualista Magyarország képviseleti és kormányzati rendszere. *História*, 1985.

⁷³⁶ GERGELY-SZÁSZ: *i.m.* 67.

⁷³⁷ GERGELY-SZÁSZ: *i.m.* 53.

⁷³⁸ Kolossa Tibor szerint ugyanis egyfelől a dualizmus rendszeréhez, másfelől viszont a közjogi pártalakuláshoz való ragaszkodás olyan ellentmondást teremtett, amely lehetetlenné tette kormányképes ellenzék létrejöttét, s ezzel a „a polgári parlamentarizmus klasszikus formájára jellemző politikai váltógazdaság kialakulását”. KOLOSSA Tibor: A dualizmus rendszerének kialakulása és megszilárdulása (1867–1875). In *Magyarország története 1848–1890. 2. kötet*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1987. 830.

A kormányforma azért sem élvezett kitüntetett figyelmet, mert a történetírói értékelés – önmagában nem indokolatlanul – szélesebb kontextusban vizsgálta a hatalom szerkezetét és jellemzőit. Márpedig abban az elemzési keretben, amely a dualizmus hatalmi rendszerének funkcióját egyrészt a magyar hegemonia, másrészt az uralkodó osztályok kiváltságainak fenntartásában látta, a kormányforma – bármilyen volt is – csupán eszközként szolgált a célok eléréséhez. A kiegyezés alapvető kérdése a Monarchia létfeltételeinek, egységének, nagyhatalmi állásának, illetve Magyarország belső önállóságának, a földbirtokosok hegemoniája biztosításának összeegyeztetése volt.⁷³⁹ Mivel ennek ára a „lemondás a nemzeti függetlenség egy részéről, az ország szuverenitásának megcsorbítása” volt, az uralom természetes kereteit az összmonarchia adta.⁷⁴⁰

A kormányzati rendszer szabad működésének akadályai, a hatalomért folytatott verseny korlátozottsága ugyan bemutatásra került, ám ezt betudták a korabeli parlamentarizmus romlottságának vagy korrupciójának, illetve azt a politikai rendszer antidemokratikus voltával magyarázták. Hanák Péter például a végrehajtó hatalom megvédésének „hármass védvonalát” látta az előszentesítési jogban, a hadseregre vonatkozó királyi felségjogok fenntartásában, valamint abban, hogy a kormány irányította a kormánypártot és a parlamentet (ahelyett, hogy követte volna a többséget). Ezen túl a dualizmus uralkodói osztályai többszörös védelmi vonallal vették körül a törvényhozó és a végrehajtó hatalmat, amelynek részei voltak a szűk, vagyoni és műveltségi cenzuson alapuló választójog, a választási manipulációk és a fegyelmezett kormánypárt létrehozása, ami biztosította az egyetlen kormánypárt uralmát és a politikai váltogazdálkodás kiiktatását.⁷⁴¹

A rendszerváltás előtti korszak utolsó szakaszában már tárgyilagos, a korábbi ideológiai elkötelezettségektől, illetve sallangoktól mentes szaktörténeti munkák is megjelentek, amelyek elsődleges tárgya ugyan továbbra sem a kormányforma volt, ám annak számos fontos összetevőjét elemezték.⁷⁴² Ezek a munkák ugyancsak parlamentáris kormányzásként értékelték a Monarchia korabeli Magyarország kormányzati rendszerét, anélkül, hogy

⁷³⁹ HANÁK Péter: A soknemzetiségű Habsburg-monarchia válsága a polgári forradalom korszakában. In Hanák Péter: *Magyarország a Monarchiában. Tanulmányok*. Gondolat, Budapest, 1975. 115.

⁷⁴⁰ DOLMÁNYOS: i.m. 49.; HANÁK Péter: *A soknemzetiségű Habsburg-monarchia válsága a polgári forradalom korszakában*, 117.

⁷⁴¹ HANÁK Péter: A letűnt alkotmányosság nyomában. A dualista Magyarország képviseleti és kormányzati rendszere. *História*, 1985. 5–6.

⁷⁴² Mint például Gerő András a választójogot és a hatalom legitimációjának kérdését, vagy Pölöskei Ferenc a dualizmus utolsó két évtizedének politikai (és ennek részeként kormányzati) válságait, illetve pártküzdelmeit.

egységes vagy részleteiben is kifejtett fogalmi meghatározást, illetve elemzési kereteket adtak volna a parlamentarizmusnak. Bár kimutatták a dualizmus kori kormányzás fejlődésének politikai, legitimációs és intézményi korlátait, annyiban folytatták a korábbi történetírói hagyományokat, hogy ezeket inkább a hazai parlamentarizmus hiányosságainak vagy betegségeinek tekintették. Gerő András szerint például „[a] Monarchia Magyarországnak népképviselte mindazokat a „betegségeket” megkapta, amelyek a korban minden parlamentet és parlamentarizmust veszélyeztettek.”⁷⁴³ S bár „ha minden kötél szakadt és az alkotmányos játékszabályok között a választásokon egy, a királynak éppen nem tetsző álláspont kapott többséget [...], akkor megtehetette azt, hogy felrúgva minden látszólag kötelező erejű liberális formát, ne a többségi erőből nevezze ki a kormányt”, mert „az alkotmányosságnak kemény falat húzott az alkotmányosságba beépült abszolutizmus”, s a dualizmus „csak egyféleképpen működtethető rendszer” volt,⁷⁴⁴ ez alapvetően nem változtatott parlamentáris jellegén.

A közjogtörténeti munkák mindig is nagyobb figyelmet fordítottak a kormányformák elemzésére, igaz, a parlamentáris kormányzás kérdését a köztörténeti művekhez hasonlóan premisszaként kezelték, amely nem igényel önálló igazolást vagy elemzést. Pedig előfordultak például olyan értelmezések, amelyek a parlamentarizmust kimondva-kimondatlanul a népképviselettel azonosították.⁷⁴⁵

A hazai jogtörténeti, illetve alkotmányjogi feldolgozások többségükben ugyancsak parlamentárisnak tekintették a dualizmus kori Magyarország kormányformáját.⁷⁴⁶ Igaz, nem voltak, vagy legalábbis utólag nem rekonstruálhatók azok a fogalmi keretek, amelyek alkalmasak lettek volna a kormányformák megkülönböztetésére. Csizmadia Andor például a miniszterek Országgyűlés előtti megjelenési és tájékoztatásadási, irat-átadási kötelezettségeiből, valamint a külön törvényi vagy házszabályi rendelkezés nélkül is meghonosodott kérdezési jogból vezette le az 1848-as kormányzati rendszer parlamentáris

⁷⁴³ GERŐ András: *Az elsőprő kisebbség*. Gondolat, Budapest, 1988. 255.

⁷⁴⁴ GERŐ: *i.m.* 229–230., 256.

⁷⁴⁵ Lásd például CSIZMADIA Andor: A parlamentarizmus kezdetei Magyarhonban. *Jogtörténeti Szemle*, 1986/1. 5–11.

⁷⁴⁶ CSIZMADIA Andor: A dualizmus időszakának állama (1867–1918). In Csizmadia Andor–Kovács Kálmán–Asztalos László: *Magyar állam- és jogtörténet*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1981. 341.

jellegét,⁷⁴⁷ vagyis igazán enyhe standardokat alkalmazott, hiszen ezek inkább a politikai felelősség érvényesítéséhez szükséges eszközök voltak azokban az országokban, amelyekben a politikai felelősség érvényesítése a gyakorlatban is lehetséges volt.

Csizmadiánál egyébként megjelenik a többségi követelmény is, de igen sajátos környezetben: a politikai felelősség azt biztosítja, hogy a végrehajtó hatalom az államfő és a törvényhozó szerv felfogása szerint működjön, a kormánynak „a fejedelem és a törvényhozás többsége által képviselt uralkodó osztály érdekeit s akaratát kell képviselnie”. Ezért a végrehajtó hatalom a fejedelem és a parlament bizalmától függ, akik meg is vonhatják tőle a bizalmukat, ha működése nem felel meg az ő szellemüknek, „vagyis az uralkodó osztály akaratának nem megfelelő”.⁷⁴⁸

A parlamentarizmus a korszak hatalompolitikájáról és közigazgatásáról fontos monográfiát közlő Sarlós Béla szerint ugyan súlyos korlátok között működött, ám ettől a kormányformát még parlamentárisnak minősíti. A dualizmus alatt ugyanis a „parlamentari többség kormányt bukathatott, módosíthatta a magyar belkormányzati költségvetést, az adóügyi jogszabályokat, megállapíthatta és módosíthatta a magyar közigazgatási rendszert, és általában széles körben gyakorolhatta a parlamentáris jogokat. De csakis a dualizmus keretei között, a kizárólag a monarchia nagyhatalmi helyzetével összhangban”, ha pedig e kereteket a képviselőházi többség érinteni akarta, rögtön előtérbe került az előszentesítési jogról szóló bizalmas minisztertanácsi határozatba foglalt, „abban elrejtett” szükségrendeleti kormányzás lehetősége Magyarországon is, „s ezzel a valóságban megszűnik a közjogi differencia a magyar és az osztrák parlamentarizmus között”.⁷⁴⁹

Az alkotmányosság minőségére vonatkozó kételyek egyébként is elterjedtek voltak a jogtörténeti munkákban, igaz, a kritikai megközelítés alapján véve nem a kormányzati rendszert célozta meg, hanem az állami függetlenség korlátaira, illetve a politikai rendszer demokratizálódásának akadályaira koncentrált.⁷⁵⁰

⁷⁴⁷ CSIZMADIA Andor: A miniszteri felelősség kialakulása és fejlődése Magyarországon. In Kilényi Géza (szerk.): *A miniszteri és államtitkári felelősség. A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata*, Budapest, 1981. 33.

⁷⁴⁸ CSIZMADIA: *A miniszteri felelősség kialakulása és fejlődése Magyarországon*, 14.

⁷⁴⁹ SARLÓS Béla: *Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976. 75.

⁷⁵⁰ Lásd például SARLÓS Márton: *Magyar állam- és jogtörténet*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1961. 225.

A többséginek tekinthető álláspont mellett azonban olyan nézetek is megjelentek, amelyek szerint az 1848. évi törvényalkotás nem jutott el a parlamentáris kormányforma intézményesítéséig,⁷⁵¹ s az a dualizmus korában sem fejlődött ki: Magyarország valójában alkotmányos monarchia volt, és maradt is mindvégig. A legtöbb esetben azonban ezekre az álláspontokra is igaz, hogy csupán kinyilvánították azokat, sőt néhány esetben eltérő fogalmakat használtak, vagy az ismert fogalmakat a hagyományostól eltérő értelemben használták.⁷⁵² A dualista Monarchia magyar részének kormányformája – akárcsak az osztrák oldalé – alkotmányos monarchia volt, mert a miniszteri felelősség csak jogi jellegű volt, a politikai felelősséget, a bizalmatlansági indítványt az 1867-es jogalkotás nem szabályozta, „ezért a parlamentarizmus nem alakult ki”.⁷⁵³

A hazai közjogtörténet-írásra ugyanaz érvényes, ami az általános vagy köztörténet fejlődésére; a rendszerváltás előtti évtizedben, az 1980-as években számos elfogulatlan elemzés készült, amelyek azonban inkább a kormányzati rendszer egyes elemeire, mint annak teljes és átfogó vizsgálatára vagy tárgyalására irányultak.⁷⁵⁴

4. A dualizmus kormányformájának értékelése a rendszerváltás óta

A dualizmus korszaka, illetve annak közjoga vagy politikai rendszere a rendszerváltás után nem került a figyelem középpontjába. Ez azért érdemel külön említést, mert elképzelhető lett volna az is, hogy a hazai politikai vagy szakmai közélet nagyobb érdeklődéssel fordul e korszak felé, mint amely az 1989/90 során kialakított parlamentáris kormányforma hazai előzményeinek, „hőskorának” időszaka volt. Ez azonban nem következett be; a rendszerváltás

⁷⁵¹ KOVÁCS István: *Magyar államjog. I. kötet*. Szeged, JATE Kiadó, 1989. 251.

⁷⁵² Kovács István például alkotmányos monarchiáról és köztársaságról beszél kormányformákként. KOVÁCS: *i.m.* 252.

⁷⁵³ HAJDU Lajos – HORVÁTH Pál– NAGYNÉ SZEGVÁRI Katalin – IJJAS József: *Összehasonlító alkotmány- és jogtörténet*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1991. 279–280. Az egyetemi jegyzet még a rendszerváltás előtt íródott.

⁷⁵⁴ Elsősorban Ruzsoly József választójogi és a választási bíráskodással foglalkozó munkáira, Mezey Barna parlamentarizmuskutatásaira, és néhány újabb magyar állam- és jogtörténeti jegyzetre gondolok.

során létrehozott alkotmányjogi konstrukció csak minimális mértékben volt figyelemmel a magyar hagyományokra⁷⁵⁵, inkább a működő nyugat-európai mintákat követte.

A korszakkal foglalkozó társadalomtudományi munkák többsége nem tulajdonított különösebb jelentőséget a kormányforma kérdésének,⁷⁵⁶ s többnyire elfogadta a korábbi többségi álláspontot, mely a hazai parlamentarizmus születését 1848-tól datálta,⁷⁵⁷ s hogy 1867-től Magyarországot parlamentáris módon kormányozták; valójában az 1848-as átalakulás a dualizmus korszakában került tényleges megvalósulásra, illetve ekkor teljesedett ki a hazai parlamentarizmus. „A neoabszolutista korszakot kivéve Magyarország az európai kategóriáknak megfelelő parlamentáris monarchiának volt tekinthető”, mert a Minisztertanács „a kabinetrendszer alapján megszervezett, felelős miniszterekből” állt,⁷⁵⁸ vagy más szóval, a kormány „a parlamenti demokráciának megfelelően felelős volt az országgyűlésnek”.⁷⁵⁹

Érdekes módon a dualista korszak parlamentarizmusát még azok sem vonták kétségbe, akik pedig azt súlyos – olykor a parlamentarizmus alapjait érintő – kritikával illették. Így véleményük szerint nem változtatott a kormányzás parlamentáris jellegén annak azon abszolutisztikus jellemzője, mely szerint az uralkodó szabadon elhatározhatta, hogy kit nevez ki miniszterelnöknek, illetve hogy kik alkossák kormányát,⁷⁶⁰ hogy „nem alakult ki

⁷⁵⁵ Leginkább az 1946. évi I. törvény szolgált mintául például a köztársasági elnöki tisztség alkotmányos szabályainak kidolgozásakor.

⁷⁵⁶ Erre utalhat a nem konzekvens fogalomhasználat, illetve minősítés, így az alkotmányos és a parlamentáris monarchia kifejezések váltakozó használata az 1848-as, illetve az 1867 utáni kormányzati rendszer jellemzésére. Pölöskei Ferenc szerint például az 1848-ban kialakult „államrendszert az alkotmányos monarchiák körébe illeszthetjük, hiszen az 1848. évi szentesített törvények megszüntették az uralkodói abszolutizmust a törvényhozó és a végrehajtó hatalom felett, a jog terén pedig biztosították a politikai, emberi és személyi szabadságot”; és szűkre szabták a felségjogokat: „Vagyis 1848 tavaszán olyan alkotmányos monarchia született, amely a polgári jogállamiság feltételeit és működését egyaránt tartalmazta.” Ugyanakkor: a polgári parlamentarizmust az áprilisi törvények vezették be. Lásd PÖLÖSKEI Ferenc: *A magyar parlamentarizmus a századfordulón. Politikusok és intézmények*. História, MTA Történettudományi Intézete, Budapest, 2001. 15. illetve 213.

⁷⁵⁷ SCHMIDT Péter: A magyar közjogi rendszer buktatói. *Jogtudományi Közlöny*, 2007. június. 257–258.; Vermes Gábor: *Tisza István*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001. 27.

⁷⁵⁸ KAJTÁR István: *A 19. századi modern magyar állam- és jogrendszer alapjai. Európa – haladás – Magyarország*. Dialóg Campus Kiadó, 2003. 191. és 197.

⁷⁵⁹ KOZÁRI Mónika: *Tisza Kálmán és kormányzati rendszere*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2003. 376. A dualizmus kori Magyarország kormányformáját parlamentárisnak tartja mások mellett KOZÁRI Mónika: *A dualista rendszer (1867–1918)*. Pannonica Kiadó, Budapest, 2005.; BELIZNAY Kinga – FÖGLEIN Gizella – HORVÁTH Attila – MEZEY Barna – RÉVÉSZ T. Mihály: *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris Kiadó, 1995.; PÖLÖSKEI i.m.; BOROS Zsuzsanna – SZABÓ Dániel: *Parlamentarizmus Magyarországon (1867–1944)*. Korona Kiadó, Budapest, 1999.; SZABÓ Dániel: A magyarországi politikai rendszer működése. In Gerő András (szerk.): *A Monarchia kora – ma*. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2007.

⁷⁶⁰ SZABÓ Dániel: i.m. 125.

parlamenti váltógazdálkodás”,⁷⁶¹ hogy az egyetlen esetben, amikor az ellenzék győzött a választásokon, az uralkodó „súlyosan megsértve a parlamentarizmus íratlan szabályait” megakadályozta, hogy a többség alakíthasson kormányt,⁷⁶² vagy az sem, hogy a politikai rendszer belső erőinek konfliktusa esetén világossá vált, „hogy ténylegesen nincs mód a szabadelvű, váltógazdálkodásra épülő parlamentarizmus működésére”.⁷⁶³ Ezek az álláspontok azonban csak úgy tekinthetők konzekvensnek, ha mindezen tényezőket a parlamentarizmus olyan fogyatékoságainak tekintik, amelyek ugyan rontották a parlamentáris kormányzás minőségét, ám annak természetén alapvetően nem változtattak, illetve, ha – követve a dualizmus kori legitimációs kísérletek érvelési módját – azokat a magyar parlamentarizmus „sajátosságainak” tudják be. Amennyiben ez valóban így van, még mindig nyitott kérdés marad, hogy milyen analitikus keretek között vizsgálták a dualizmus korának kormányzását, így például milyen fogalom vagy történeti felfogás alkalmazásával értékelték a dualizmus kormányformáját parlamentarizmusként.

Valójában a rendszerváltás utáni köz- és jogtörténeti szakirodalom nagyobb része a parlamentarizmusra vonatkozó értékítéletet máig bizonyított tényként kezeli,⁷⁶⁴ s bár ez tekinthető a legelterjedtebb álláspontnak, modern igazolási kísérlete eddig nem született.

Néhányan azonban, miként a múltban is, megkérdőjelezték a 48-as parlamentarizmus tételét, ám épp az mutatja az ellenkező álláspont elterjedtségét, hogy az azt kétségbe vonó szerzők a kormányformát önállóan, részletes bizonyítással együtt tárgyalták.⁷⁶⁵ Közülük azonban csak Wiener György jutott el a dualizmus kori parlamentarizmus nyílt tagadásáig. Wiener – sorra véve a dualista Magyarország kormányzásának legfontosabb sajátosságait – elismeri ugyan, hogy az uralkodó, az Országgyűlés és a kormány kapcsolatrendszerében a parlamentáris kormányzásra jellemző szokásjogi intézmények jöttek létre, ám úgy vélekedik, hogy azok összessége nem volt elegendő ahhoz, hogy valódi kormányforma-változásról lehessen

⁷⁶¹ PÖLÖSKEI: *i.m.* 214.; PESTI Sándor: *Az újkori magyar parlament*. Osiris Kiadó, Budapest, 2002. 31.; SZABÓ Dániel: *i.m.* 129.

⁷⁶² PÖLÖSKEI: *i.m.* 141.

⁷⁶³ GERŐ András: *Dualizmusok. A Monarchia Magyarországa*. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2010. 75. Gerő e belső erőknél a hatalom hagyományos konzervatív, illetve szabadelvű legitimációját érti.

⁷⁶⁴ Szabó Dániel például úgy érvel, hogy noha az 1867-es kiegyezési törvények nem rendelkeztek a politikai felelősségről, a kiegyezéssel helyreálltak az 1848-as áprilisi törvények, amelyek a kormányra mind politikai, mind jogi felelősséget megállapítottak. SZABÓ Dániel: *i.m.* 54.

⁷⁶⁵ MEZEY Barna: Alkotmányos vagy parlamentáris monarchia? In *Ünnepi kötet Schmidt Péter egyetemi tanár 80. születésnapja tiszteletére*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2006.; WIENER György: A többségi elv és a bizalmi kérdés az 1848-as forradalom kormányzati rendszerében. *Jogtörténeti Szemle*, 2006. 4. szám.

beszélni. 1867 és 1918 között a fejlődés nem volt egyenes vonalú, s a kormányzati rendszer a korszak utolsó éveiben inkább távolodott a parlamentarizmus tiszta modelljétől, mint közeledett volna hozzá.⁷⁶⁶ A fejlődés gátja volt, hogy Ferenc József többre értékelte hadúri jogainak sérthetetlenségét, vagy a közös bank fenntartását, mint a parlamenti erőviszonyokat, s a kiegyezés intézményeinek védelmében a legélesebb konfliktusokat is vállalta. „Értékhierarchiájában tehát a parlamentáris kormányzás legfontosabb mozzanata, a többségi elv egyértelműen alárendelődött a kettős Monarchia összbirodalmi érdekeinek, illetőleg az alkotmányos átalakulás után is fennmaradt felségjogok megőrzésének.”⁷⁶⁷

A dualizmus kori kormányzati rendszer parlamentáris jellegéről kialakított kétféle – elfogadó, illetve tagadó – álláspont mellett az utóbbi két évtizedben született munkák egy része köztes véleményt képvisel, vagy kerülve az egyértelmű állásfoglalást,⁷⁶⁸ vagy eleve eldönthetetlennek minősítve a kérdést.⁷⁶⁹

5. A dualizmus kormányformájának külföldi megítélése

Ha arra vagyunk kíváncsiak, hogy a dualizmus kori Magyarország kormányformáját vajon hogyan ítélték meg külföldön, a megközelítőleg pontos válasz talán az, hogy sehogy. Vagyis felkutathatunk erre vonatkozó értékeléseket a nemzetközi szakirodalomban, alapvetően mégis azt kell mondanunk, hogy feltűnően kis számú ilyen forrást találhatunk. Ennek elég egyszerű oka van: a dualizmus kori Magyarországot a külföldi szerzők nagy része az Osztrák-Magyar Monarchia, a „birodalom” részének, s nem önálló államnak tekintette, ezért sajátosság

⁷⁶⁶ WIENER György: A többségi elv és a bizalmi kérdés a dualizmus kormányzati rendszerében. *Jogtörténeti Szemle*, 2007. 3. szám. 80.

⁷⁶⁷ WIENER: *A többségi elv és a bizalmi kérdés a dualizmus kormányzati rendszerében*, 82.

⁷⁶⁸ Jean Bérenger és Kecskeméti Károly például az Országgyűlés újkori történetéről szóló munkájukban úgy utalnak a 48-asok és a 67-esek állandó parlamenti csatározására, mint ami „az európai parlamentarizmus modorához illő bipolaritás látszatát kölcsönözte a képviselőháznak”, míg a választójogról szóló 1874.: XXXIII. tc-t úgy jellemzik, mint ami „a parlamenti váltógazdaságot megakadályozni hivatott politikai barkácsolás első műemléke”. BÉRENGER, Jean – KECSKEMÉTI Károly: *Országgyűlés és parlamenti élet Magyarországon 1609–1918*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2008. 346., 359.

⁷⁶⁹ Pesti Sándor szerint, mivel „[a] modern, népképviselési parlamentarizmusnak – ... – nincs egzakt, mindenki által elfogadott meghatározása”, nem adható egyértelmű válasz arra a kérdésre, hogy parlamentáris volt-e politikai berendezkedés a dualizmus korában, vagy sem. A válasz ilyen körülmények között attól függ, hogy milyen egyéni parlamentarizmus-definíciót fogadunk el. PESTI: *i.m.* 18., 34.

kormányzati rendszere éppoly csekély nemzetközi figyelmet keltett, mint például a német *Landok* vagy az egyes svájci kantonok kormányzásának módja.

A korabeli osztrák publikációk a magyar kormányzati rendszert többnyire parlamentárisnak írták le,⁷⁷⁰ de szerzőik mégiscsak „félíg” számíthattak külföldieknek, sőt, egyes idegen nyelvű feldolgozások magyar szerzők művei voltak.⁷⁷¹

Azon kis számú olyan publikáció, amely még a dualizmus korában részletesebben is elemezte vagy leírta a kormányzati rendszert, azt többnyire parlamentárisnak minősítette, ám lényeges eltérésekkel. „Parlamentáris kormánynak” (*régime parlementaire*) nevezte a kormányformát a dualizmusról terjedelmes monográfiát kiadó kortárs francia történész.⁷⁷² Az európai parlamentarizmusról összehasonlító elemzést közreadó német–francia alkotmányjogász Robert Redslob pedig úgy fogalmazott, hogy noha a parlamentáris rendszer Magyarországon nem található meg a maga teljességében, annak egy sajátos változata működik ott.⁷⁷³ Redslob összegzése szerint a magyar parlamentáris kormányzás korai érettséget mutat, de nem eredeti, inkább a parlamentáris kormányzás „múzeuma”, és nem műhelye, mint amilyen például Anglia.⁷⁷⁴ Az angol parlamentarizmussal összevetve még erősebben hangsúlyozta az eltéréseket egy másik német történész a dualista Monarchiáról írt könyvében. Schierbrand szerint amíg a felszínen számos hasonlóság van a kétféle modell között, mihelyt mélyebbre ásunk, a hasonlóságok megszűnnek. A legfőbb különbség az, hogy a Monarchiában a király nemcsak uralkodik, hanem kormányoz is. Ha pedig egy kormány megbukik, akkor az uralkodó nem az addigi ellenzék vezérét bízta meg kormányalakítással, hanem keres egy másik vezetőt, akivel részletesen megtárgyalja az új kormány programját, és közli a korona elvárásait. S csak az élvezi az államfő bizalmát, aki ezeket képes teljesíteni.⁷⁷⁵ Egy 1911-ben megjelent könyv szerint a dualizmus alatt mindegyik kormányt „felülről, nem pedig alulról

⁷⁷⁰ KELLER, Fritz: *Österreichisches und ungarisches Staatsrecht. Eine Einführung*. J. Guttentag, Verlagsbuchhandlung, Berlin, 1917. 241.

⁷⁷¹ Így például RADÓ-ROTHFELD, S.: *Die ungarische Verfassung geschichtlich dargestellt*. Puttkammer & Mühlbrecht, Berlin, 1898.

⁷⁷² Lásd EISENMANN, Louis: *Le Compromis Austro-Hongrois de 1867: étude sur le dualisme*. Société nouvelle de librairie et d'édition, Paris, 1904. 652–656.

⁷⁷³ REDSLOB : *i.m.* 92.

⁷⁷⁴ REDSLOB: *i.m.* 93.

⁷⁷⁵ SCHIERBRAND, Wolf von: *Austria–Hungary: The Ployglot Empire*. Frederick A. Stokes Company Publishers, New York, 1917. 92–93.

buktatták meg”, ami alatt azt értették, hogy nem a nemzet vagy a választók akaratából folyt a kormányzás.⁷⁷⁶

A parlamentáris kormányzásról írt egy másik összehasonlító munka szerzője szerint a parlamentarizmus „pártkormányzat”, ami viszont általános és egyenlő választójogot kíván meg. Ezzel szemben Magyarországon a szűk választójog alapján a közvéleménynek nem volt lehetősége arra, hogy akaratát a parlamentben megjelenítse.⁷⁷⁷

A viszonylag újabb nyugati publikációk hasonlóan szkeptikusak a dualizmus kori magyar parlamentarizmussal kapcsolatban, s különösen kritikusak annak működésével szemben.⁷⁷⁸ Az Osztrák-Magyar Monarchia, a „kettős állam” (*Doppelstaat*) mindkét fele alkotmányos monarchia volt,⁷⁷⁹ s ugyan a részes államokban az önállósodási igény kedvező feltételeket teremtett a parlamentarizmus számára (akárcsak Norvégiában a svéd királlyal szemben), de Magyarország mégsem ezt az utat választotta 1867-ben, mert fontosabbnak tartotta a nagyobb autonómiáért való küzdelmet.⁷⁸⁰

⁷⁷⁶ SETON-WATSON, Robert William: *Corruption and Reform in Hungary; A Study of Electoral Practice*. Constable & Co. Ltd., London, 1911. 41.

⁷⁷⁷ HASBACH, Wilhelm: *Die parlamentarische Kabinettsregierung*. Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart und Berlin, 1919. 186.

⁷⁷⁸ Különösen igaz ez TAYLOR, A. J. P.: *A Habsburg Monarchia 1809-1919. Az Osztrák Birodalom és az Osztrák-Magyar Monarchia története*. Scolar Kiadó, Budapest, 1998. című művére.

⁷⁷⁹ REINHARD, Wolfgang: *Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart*. Verlag C. H. Beck, München, 2002. 425.

⁷⁸⁰ BEYME, Klaus von: *Parliamentary Democracy. Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789-1999*. Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, 2000. 10.

ÖSSZEFOGLALÁS

*„Az osztrák–magyar parlamentarizmus
csak az árnyéka
a valóságos parlamentáris kormányzásnak,
nem pedig az maga.”*

[Wolf von Schierbrand]

Ha a dualizmus kori Magyarország kormányzati rendszerének vizsgálatát arra a kérdésre egyszerűsítjük le, hogy vajon a kiegyezést követően az ország kormányformája parlamentáris volt-e vagy sem, elsősorban azokat az érveket kell megvizsgálnunk, amelyek szerint a parlamentarizmus 1867 után hazánkban is kialakult. Amint láttuk ugyanis, mind a korabeli Magyarországon, mind pedig később ez volt a többségi felfogás, és ez ma is.

Amennyiben elfogadjuk, hogy a magyar kormányforma parlamentáris jellegének megítélésekor érdemes kiindulni a korabeli európai parlamentarizmus alapelveiből és legfontosabb működési sajátosságaiból, akkor egyfajta mércénk is van az értékeléshez.

Az általam javasolt parlamentarizmus-definíció első eleme az uralkodói jogkörre vonatkozott, amelynek kiszorulása a végrehajtó hatalom tényleges gyakorlásából a XIX. századi európai parlamentarizmus egyértelmű és alapvetően lényeges tendenciája volt. A parlamentáris kormányzás jellemzésére, illetve osztályozására szolgáló analitikus fogalom egyik legfőbb ismérve ezért az, hogy a végrehajtó hatalom tényleges gyakorlása kikerül az uralkodó kezéből, s azt a népképviselői törvényhozásnak politikai értelemben is felelős kormány gyakorolja.

Ha az 1867 után Magyarországon elismert uralkodói jogköröket összehasonlítjuk a korszak európai alkotmányos és parlamentáris rendszereiben megszokott alkotmányos szabályokkal és konvenciókkal, a minden államra jellemző kisebb-nagyobb nemzeti sajátosságokat nem számítva arra a következtetésre juthatunk, hogy a dualizmus kori magyar közjogi szabályok csak alig tértek el más, akár nyugat-európai országokétól, beleértve azokat is, amelyek kormányzati rendszerét – tehát hasonló közjogi alapokon – általánosan parlamentárisnak

tekintették és tekintik ma is. Ezek után kézenfekvőnek látszik az a következtetés, hogy a kormányzati rendszer jellegét nem e szabályok és konvenciók tartalma, hanem a kormányzás gyakorlati megvalósítása alapján lehet csak megítélni.

A valóságban a magyar uralkodó közjogi jogállása, s ezen alapuló tényleges szerepe az európai parlamentáris rendszerekben szokásosnál erősebb, illetve aktívabb volt. Ez azért lényeges, mert a XIX. századi európai parlamentarizmus alkotmányos megoldásaiban, illetve politikai gyakorlatában alapvető jelentősége volt az uralkodó formális jogkörei és tényleges hatalomgyakorlási lehetőségei közötti eltérésnek. Úgy tűnik, hogy Magyarországon az az igyekezet, hogy Ferenc József valóságos és meghatározó szerepét igazolni lehessen, oda vezetett, hogy az uralkodói jogállás hagyományos, ám más országokban formálissá, illetve szimbolikussá váló elemeit a magyar közjogászok tekintélyes része valóságos hatáskörnek fogta fel, s ebben tulajdonképpen igazuk is volt. Bizonyos értelemben ugyanis – szemben az európai parlamentáris normákkal – Magyarországra az volt jellemző, hogy a formális királyi jogállást valóságos politikai hatalommá transzformálták, illetve kereteit valós politikai hatalommal töltötték meg, a kormányzás tényleges befolyásolásával.

A XIX. századi parlamentáris rendszerekben azonban ezek az államfői jogok funkciójukat, illetve gyakorlásuk módját illetően nagymértékben átalakultak, illetve idomultak a kabinetrendszerek kívánalmaihoz; mivel az uralkodó kiszorult a végrehajtó hatalom tényleges gyakorlásából, e formális jogkörök a mindenkori kormánytöbbség eszközeivé váltak a király alaki közreműködésével. Ám Magyarországon nem ez történt. Az uralkodó a közös Monarchia fenntartásának legfőbb őre és garanciája volt, s e szerepétől a magyar politikai fejlődés nem volt képes megfosztani.

Ami a következő ismertet, a többségi elvet és a kormány politikai felelősségének kérdését illeti, bemutattam, hogy azok a korabeli európai alkotmányokban nem nyertek kifejezett elismerést; kialakulásuk, fejlődésük a politikai és alkotmányos gyakorlat alapján történt, ám jogi intézményesítésük nélkül is a parlamentáris kormányzás alapvető jellemzőjévé váltak. Ezért nincs döntő jelentősége annak, hogy az 1848-as törvényhozás parlamentáris kormányzást hozott-e létre, vagy akart létrehozni, s annak sem, hogy a kiegyezés jogi megalapozása formális értelemben ugyancsak nem döntötte el ezt a kérdést. Lényegesebb volt, hogy Magyarországon – ellentétben valamennyi európai parlamentáris rendszerrel – nem fejlődött ki a kormány felelősségre vonásának módja, eszköze, sem a beiktatáshoz, sem a költségvetéshez, sem a kormány valamely más, lényeges javaslatához kötődő, a kormányt

megbuktatni képes szavazás, sem önálló bizalmatlansági indítvány formában. Ennél is komolyabb probléma volt, hogy a parlamenti bizalmatlanság kinyilvánítása nem, vagy nem feltétlenül vezetett a kormány távozásához, végül pedig, ha a kormány lemondása lett is a következménye, a többségi elv érvénye nem állt helyre mindaddig, amíg az uralkodó számára elfogadható jelöltet és kormányprogramot nem sikerült találni. Amint részletesen bemutattam, a hazai gyakorlatból leginkább szóba jöhető esetek értelmezése korántsem egyértelmű, az pedig egészen bizonyos, hogy nem vált bevett szokássá a kormány megbízatásának a parlamenti bizalomtól való függővé tétele.

Ebből a szempontból, úgy vélem, a korabeli magyar közjogfejlődésnek volt még egy különleges sajátossága. Amíg a nyugat-európai közjogi rendszerekben az alkotmányos konvenciók a tartós gyakorlat, illetve valamely megoldás szokássá válása alapján alakultak ki, addig a Monarchia korabeli Magyarországon a parlamentáris kormányzással kapcsolatos alkotmányos konvenciókat ilyen állandósult gyakorlat híján lényegében „kitalálták”, pontosabban – az elmélet szintjén – átvették a működő közjogi és politikai rendszerektől.

A dualizmus kori magyar parlamentarizmus melletti legfőbb érv sokak számára a többségi elv szinte töretlen érvényesülése, hiszen évtizedeken keresztül az uralkodó mindig olyan kormányt nevezett ki, amelynek többsége volt a képviselőházban. Ám önmagában a többségi elv nem perdöntő ebben a kérdésben, hiszen olyan autokrata uralkodók kormányainak is többsége volt a parlamentben, mint például X. Károlynak Franciaországban, a balkáni uralkodóknak saját látszatparlamentjeikben, de tartós többsége volt Bismarck porosz és német kancellárnak is, ezeket a rezsimeket mégsem minősítené senki parlamentárisnak. Nem is azért, mert a „többség” kialakulása, akárcsak Magyarországon, a szűk választójog és a többé-kevésbé manipulált választások miatt nem volt a politikai rendszer különleges teljesítménye vagy érdeme – ezek nem voltak modern tömegdemokráciák. Hanem azért, mert az európai parlamentáris rendszerekben a többségi elvet a parlamenti váltógazdálkodás lehetősége, illetve érvényesülése emelte a parlamentarizmus ismértévé, s különböztette meg olyan országok közjogi rendszerétől, amelyekben erre nem volt lehetőség.

Magyarországon azonban a közös Monarchia változatlan formában való fenntartásának nagyon is valóságos és ténylegesen érvényesülő érdeke felülírta ennek formális lehetőségét, s vélt vagy valós okok alapján kizárta a választások útján – vagy akár belső parlamenti mozgások révén – való békés kormányváltás lehetőségét. Alighanem csak nálunk nem számított (és számít) alapvető ellentmondásnak, hogy egyidejűleg lehetett a dualizmus kori

magyar kormányformát parlamentárisnak tekinteni, s elismerni ugyanakkor azt, hogy a korszak nagy részében nem volt lehetőség az ellenzék kormányra kerülésére.

Mégis, kétféle érvelési mód is árnyalhatja ennek megítélését. Az egyik arra vonatkozik, hogy ha talán nem is alakult ki valóságos váltógazdaság a kormánypártok és az ellenzék között, bizonyos mértékű hatalomváltások, elcserék a nagy, integratív kormánypártokon, a Deák-párton, majd a Szabadelvű Párton belül is megtörténhettek. Ebben ugyan sok igazság van, ám épp e pártok hatalmi helyzete, a dualizmus fenntartásáért való felelőssége, s közjogi programja jelentette azt a szűrőt, amely a parlamenti váltógazdálkodást is akadályozta.

A másik lehetséges érvelési mód a közjogi programok szerint strukturált pártrendszerre utalhat, azzal, hogy a parlamentáris kormányzás olyan pártok működését feltételezi, amelyek elfogadják az állam alkotmányos alapjait, s épp e lojalitásuk teszi őket potenciális váltó-, illetve kormánypárttá. Ám ez az érvelési mód, még ha fel is tesszük, hogy helyesen értékeli a dualizmus korának hazai pártrendszerét – amely azonban, mint igyekeztem kimutatni, felettébb kétséges – inkább annak magyarázatára szolgálhat, hogy – a szükséges feltételek hiányában – miért nem alakult ki tiszta parlamentáris kormányzás.

Összességében az állapítható meg, hogy a klasszikus parlamentarizmus ismérveinek többségét illetően a magyar kormányzati rendszer csak részben felelt meg azoknak a követelményeknek, amelyek a parlamentáris kormányzáshoz szükségesek. Tulajdonképpen a parlamentarizmus egyetlen alapvető feltétele sem érvényesült maradéktalanul, még ha a kormányzás külsőségei, folyamatossága kétségtelenül hasonlatossá tette a kontinens működő parlamentáris rendszereihez.

Mindazonáltal azt is tekintetbe kell vennünk, hogy ha a parlamentarizmus ezen elvei és intézményei gyakran csak korlátozott formában, csökevényesen alakultak is ki a dualizmus kori Magyarországon, mégiscsak jelentős szerepet játszottak az ország kormányzásában. A kormányformát ezért nem lehet egyszerűen alkotmányos monarchiának minősíteni, mert esetenként a parlamentáris kormányzás szabályai és elvei érvényesültek, még ha erre nem is volt semmilyen közjogi vagy politikai garancia. 1848-ban valóban létrejöttek egy későbbi parlamentáris fejlődés legfontosabb feltételei, s az 1867. évi kiegyezéssel az alkotmányosság is helyreállt. A végrehajtó hatalom működésének számos külső jegye és belső folyamata hasonlatos volt az európai parlamentáris rendszerekhez. Az ország 1848-ban elképzelt kormányzati rendszere – akármit gondoltak vagy tudtak is az akkori törvényhozók a korabeli

parlamentáris kormányzásról – európai viszonylatban is a legmodernebbek közé tartozott, 1867 után pedig azzal együtt is biztosította a – kor szanvonalának megfelelő – békés és alkotmányos kereteket, hogy fejlődése nem teljesedett ki.

A közös Monarchia birodalmi érdekei, valamint a magyar politikai rendszer zárt jellege ugyanis megakasztották a parlamentarizmus kifejlődését, s a dualizmus általános válságának részeként a XIX. század végétől Magyarország közjogi, illetve kormányzati fejlődése megrekedt, illetve megmerevedett, ami később már a demokratikus fejlődést is gátolta.

Az Osztrák-Magyar Monarchia magyar felének kormányzati rendszere összességében valahol félúton elakadt az alkotmányos és a parlamentáris monarchia között, de nem azért, mert a XIX. századi európai parlamentarizmus fogalmát nem lehet konzekvens módon megadni, hanem a kormányzás közjogi szabályai, az uralkodói jogkör abszolutista vonásai, és a magyar pártrendszer torzulásai miatt. A sajátos magyar pszeudo-parlamentarizmus továbbfejlődését valójában jelentős mértékben akadályozták azok a körülmények az Ausztriával való államkapcsolatoktól a közjogi alapú pártrendszeren keresztül az erős uralkodói jogállásig, amelyeket a korabeli politikusok és közjogi írók oly előszeretettel neveztek magyar „sajátosságoknak”.

Felhasznált irodalom

- ALBERT, Charles – LINDSAY, S. M. – ROWE, Leo S.: The Constitution of Italy. *Annals of American Academy of Political and Social Science*, Vol. 5. Suppl. 9. November 1894.
- ANDERSON, Perry: *Az abszolutista állam*. Gondolat, Budapest, 1989.
- Gróf ANDRÁSSY Gyula: *Az 1867-iki kiegyezésről*. Budapest, 1896.
- Gróf ANDRÁSSY Gyula: A parlamentáris kormányzat I–II. *Budapesti Hírlap*, 1905. augusztus 12–13.
- Gróf ANDRÁSSY Gyula: A kormány törvényessége. I–II. *Budapesti Hírlap*, 1905. július 22–23.
- Gróf APPONYI Albert: *Emlékirataim. Ötven év. Ifjúkorom – huszonöt év az ellenzéken*. A Pantheon Irodalmi Intézet R.-T. kiadása, Budapest, 1922.
- BAGEHOT, Walter: *The English Constitution*. Collins/Fontana, London and Glasgow, 1971.
- BALOGH Arthur: *A magyar államjog alaptanai*. Franklin Társulat, Budapest, 1901.
- BALOGH Arthur: *Politika*. Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1910.
- BARTHÉLEMY, J.: *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*. V. Giard & E. Brière, Paris, 1904.
- BEKSICS Gusztáv: *A dualisztikus monarchia*. Jókai Nyomda Részvénytársulat, Budapest, Sepsiszentgyörgy, é.n.
- BELIZNAY Kinga – FÖGLEIN Gizella – HORVÁTH Attila – MEZEY Barna – RÉVÉSZ T. Mihály: *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris Kiadó, 1995.
- BEÖTHY Zsigmond: *Elemi magyar közjog*. Emich Gusztáv bizománya, Pesten, 1846.
- BEYME, Klaus von: *Die parlamentarische Regierungssystemen in Europa*. R. Piper & Co. Verlag, München, 1970.
- BEYME, Klaus von: Repräsentatives und parlamentarisches Regierungssystem. In Rausch, Heinz (Hrsg.): *Die geschichtlichen Grundlagen der modernen Volksvertretung. Die Entwicklung von den mittelalterlichen Korporationen zu den modernen Parlamenten. Zweiter Band. Reichsstände und Landstände*. Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 1974.
- BÉRENGER, Jean – KECSKEMÉTI Károly: *Országgyűlés és parlamenti élet Magyarországon 1609–1918*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2008.
- BORNHAK, Conrad: *Genealogie der Verfassungen*. M. & H. Marcus, Breslau, 1935.

- BOROS Zsuzsanna – SZABÓ Dániel: *Parlamentarizmus Magyarországon (1867–1944)*. Korona Kiadó, Budapest, 1999.
- BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang: Der deutsche Typ der konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert. In W. Conze (Hrsg.): *Beiträge zur deutschen und belgischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert*. Stuttgart, 1967.
- BÖLÖNY József: *Magyarország kormányai 1848–1992*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1992.
- BUCHER, Lothar: *Der Parlamentarismus wie er ist*. Duncker, Berlin, 1855.
- BUZA László: *A miniszterek jogi felelőssége*. Budapest, 1911.
- CAENEGEM, van: *An Historical Introduction to Western Constitutional Law*. Cambridge University Press, Cambridge, 1996.
- CARR, Raymond: *Modern Spain 1875–1980*. Oxford University Press, Oxford, 1980.
- CHAMPAGNE, Gilles: *L'essentiel du Droit constitutionnel. I. Théorie générale du droit constitutionnel*. Gualino éditeur, Paris, 2001.
- CHATEAUBRIAND, François-René de: *De la Monarchie selon la Charte*. Paris, 1816.
- CIEGER András (szerk.): *A kiegyezés*. Osiris Kiadó, Budapest, 2004.
- CLOCKIE, Hugh McDowall: *The Origin and Nature of Constitutional Government*. G. G. Harrap and Co. Ltd., London, 1936.
- CONCHA Győző: *Politika I. kötet. Alkotmánytan*. Az Eggenberger-féle Könyvkereskedés kiadása, Budapest, 1895.
- CONCHA Győző: Jogi intézmény-e a parlamenti kormány? *Budapesti Szemle*, Franklin-Társulat, Budapest, 1905. 124. szám.
- CONCHA Győző: A parlamenti kormányrendszer Magyarországon. *Budapesti Szemle*, 153. kötet, 433. szám, Franklin-Társulat, Budapest, 1913.
- CSEKEY ISTVÁN: *Magyarország alkotmánya*. Renaissance Könyvkiadó, Budapest, 1943.
- CSIZMADIA Andor: A dualizmus időszakának állama (1867–1918). In Csizmadia Andor – Kovács Kálmán – Asztalos László: *Magyar állam- és jogtörténet*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1981.
- CSIZMADIA Andor: A miniszteri felelősség kialakulása és fejlődése Magyarországon. In Kilényi Géza (szerk.): *A miniszteri és államtitkári felelősség. A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata*, Budapest, 1981.
- CSIZMADIA Andor: A parlamentarizmus kezdetei Magyarhonban. *Jogtörténeti Szemle*, 1986. 1. szám.
- DAMGAARD, Erik: Denmark: Experiments in Parliamentary Government. In E. Damgaard, D. Ankar, H. Rommetvedt, A. Sannerstedt, M. Sjölin: (eds.): *Parliamentary Change in the Nordic Countries*. Scandianvian University Press (Universitetsforlaget AS), 1992.

- DEÁK Albert: *Jogi intézmény-e a parlamenti kormány?* Budapest, 1906.
- DEÁK Albert (köpeczi): *A parlamenti kormányrendszer Magyarországon. I-II. kötet.* Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1912.
- DEÁK Ferenc: *Adalék a magyar közjoghoz.* Kiadja Pfeifer Ferdinánd, Pest, 1865.
- DICEY, Albert Venn: Will the Form of Parliamentary Government Be Permanent? *Harvard Law Review*, Vol. XIII. No. 2., June, 1899.
- DICEY, Albert Venn: *Bevezetés az angol alkotmányjogba.* Ford. Tarnai János. A Magyar Tudományos Akadémia kiadása, Budapest, 1902.
- DI NAPOLI, Mario: Origins of the Vote of Confidence to the Cabinet in Italian Parliamentary System (1848-1948). In Joseba Agirreazkuenaga & Mikel Urquijo (Eds.): *Contributions to European Parliamentary History.* Bizkaiko Batzar Nagusiak, Juntas Generales de Bizkaia, Bilbao, 1997.
- DOLMÁNYOS István: *A magyar parlamenti ellenzék történetéből (1901-1904).* Akadémiai Kiadó, Budapest, 1963.
- DUGUIT, Léon: *Traité de droit constitutionnel. Tome I. La règle du droit; Le problème de l'Etat.* E. De Boccard, Paris, 1911.
- DUVERGER, Maurice: Állam és kormányzat. In Takács Péter (szerk.): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből.* Szent István Társulat, Budapest, 2003.
- ECKHART Ferenc: *Magyar alkotmány- és jogtörténet.* Politzer Zsigmond és fia, Budapest, 1946.
- EGYED István: *A mi alkotmányunk.* Magyar Szemle Társaság, Budapest, 1943.
- EISENMANN, Louis: *Le Compromis Austro-Hongrois de 1867: étude sur le dualisme.* Société nouvelle de librairie et d'édition, Paris, 1904.
- ELDER, Neil – THOMAS, Alastair H. – ARTER, David: *The Consensual Democracies? The Government and Politics of the Scandinavian States.* Basil Blackwell, Oxford, 1988.
- EÖTTÖVÉNYI Nagy Olivér: *Osztrák közjog.* Hornyánszky Viktor kiadása, Budapest, 1913.
- ERRERA, Paul: Das Staatsrecht des Königreichs Belgien. In Jellinek, Laband und Piloty (Hrsg.): *Das öffentliche Recht des Gegenwart.* J. C. B. Mohr, Tübingen, 1909.
- ESMEIN, Adhémar: *Éléments de droit constitutionnel français et comparé.* Sirey, Paris, 1906.
- EULAU, Heinz H. F.: Early Theories of Parliamentarism. *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, Vol. 8. No. 1., Febr. 1942.
- FALUHELYI Ferenc: *Magyarország közjoga. II. kötet.* Karl Könyvesbolt kiadása, Pécs, 1926.
- FERDINANDY Gejza: *Magyarország közjoga (Alkotmányjog).* Politzer Zsigmond és fia kiadása, Budapest, 1902.

- FERDINANDY Géza: *A magyar alkotmány történelmi fejlődése*. Franklin-Társulat, Budapest, 1906.
- FERDINANDY Gyula: *Közjogi problémák. Tanulmány*. Székely Nyomda és Könyvkiadó Vállalat, Budapest, 1937.
- FERRERO, Guglielmo: *Demokratie oder Terror. Die Diktatur in Italien*. Julius Hoffmann, Stuttgart, 1924.
- FINER, Herman: *Governments of Greater European Powers. A Comparative Study of the Governments and Political Culture of Great Britain, France, Germany, and the Soviet Union*. Methuen & Co. Ltd., London, 1956.
- FROTSCHER, Werner – PIEROTH, Bodo: *Verfassungsgeschichte*. Verlag C. H. Beck, München, 2005.
- GALÁNTAI József: *A Habsburg-monarchia alkonya. Osztrák-magyar dualizmus 1867–1918*. Kossuth Könyvkiadó, 1985.
- GARNER, James W.: Cabinet Government in France. *The American Political Science Review*, Vol. VIII. No. 3. August 1914.
- GERGELY András – SZÁSZ Zoltán: *Kiegyezés után*. Gondolat, Budapest, 1978.
- GERGELY András: Az 1848-as magyar polgári államszervezet. In Pölöskei Ferenc–Ránki György (szerk.): *A magyarországi polgári államrendszerek*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1981.
- GERŐ András: *Az elsőprő kisebbség*. Gondolat, Budapest, 1988.
- GERŐ András: *Dualizmusok. A Monarchia Magyarországa*. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2010.
- GRATZ Gusztáv: *A dualizmus kora. Magyarország története 1867–1918. Első kötet*. Magyar Szemle Társaság, Budapest, 1934.
- GRATZ Gusztáv: *A dualizmus kora. Magyarország története 1867–1918. Második kötet*. Magyar Szemle Társaság, Budapest, 1934.
- GREY, Earl: *Parliamentary Government considered with reference to a Reform of Parliament. An Essay*. Richard Bentley, London, 1858.
- GROB, Hermann – ROTHOLZ, Walter: Das politische System Norwegens. In W. Ismayr (Hrsg.): *Die politischen Systeme Westeuropas*. Leske+Budrich, Opladen, 2003.
- HAENDEL Vilmos: *A parlamentarismus. Politikai tanulmány*. Politzer Zsigmond és Fia Könyvkereskedése, Budapest, 1903.
- HALLAM, Henry: *Constitutional History of England. Henry VII to George II. Vol. 3*. J. M. Dent & Sons Ltd., London and E. P. Dutton & Co. New York, 1912.

- HANÁK Péter: A soknemzetiségű Habsburg-monarchia válsága a polgári forradalom korszakában. In Hanák Péter: *Magyarország a Monarchiában. Tanulmányok*. Gondolat, Budapest, 1975.
- HANÁK Péter: A letűnt alkotmányosság nyomában. A dualista Magyarország képviseleti és kormányzati rendszere. *História*, 1985. 5–6.
- HANÁK Péter: *1867 – európai térben és időben*. História – MTA Történettudományi Intézet, Budapest, 2001.
- HARRER Ferenc: *Az állami szervezet alapjai különös tekintettel a végrehajtó hatalomra*. Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1910.
- HASBACH, Wilhelm: *Die parlamentarische Kabinettsregierung. Eine politische Beschreibung*. Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart–Berlin, 1919.
- HATSCHEK, Julius: *Allgemeines Staatsrecht auf rechtsvergleichender Grundlage. I. Das Recht der modernen Monarchie*. Goschen'sche Verlagshandlung, Leipzig, 1909.
- HAWGOOD, John: *Modern constitution since 1787*. MacMillan and Co. Ltd., London, 1939.
- HÄFELIN, Ulrich – HALLER, Walter: *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*. Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich, 1998.
- HEIMAN Jenő: *A ministerek közjogi állása és felelőssége Magyarországon*. Kilián Frigyes utóda Magyar Kir. Egyetemi Könyvkereskedő, Budapest, 1906.
- HOBBSAWM, Eric J.: *A forradalmak kora (1789–1848)*. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1988.
- HORVÁTH János: *A Magyar Királyság közjoga*. Dobrowsky és Franke, Budapest, 1894.
- HUCKO, Elmar M.: Introduction. In E. M. Hucko (ed.): *The Democratic Tradition. Four German Constitutions*. Berg, Oxford–New York–Munich, 1989.
- JAKAB, András: Ungarn. In Bogdandy, Armin von–Cruz Villalón, Pedro–Huber, Peter M. (Hrsg.): *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Band II. Offene Staatlichkeit, Wissenschaft vom Verfassungsrecht*. C. F. Müller Verlag, Heidelberg, 2008.
- JÁSZI Oszkár: *A Habsburg-monarchia felbomlása*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1983.
- JELLINEK, Georg: *Das Recht des modernen Staates. I. Allgemeine Staatslehre*. O. Häring, Berlin, 1905.
- JELLINEK, Georg: *Regierung und Parlament in Deutschland. Geschichtliche Entwicklung ihres Verhältnisses*. B. G. Teubner, Leipzig, 1909.
- JELLINEK, Georg: *Allgemeine Staatslehre*. Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 1960.
- JENNINGS, Sir Ivor: *The Queen's Government*. Penguin Books, London, 1960.
- JENNINGS, Sir Ivor: *Cabinet Government*. At the University Press, Cambridge, 1961.

- IVÁNYI Emma: *Magyar minisztertanácsi jegyzőkönyvek az első világháború korából 1914–1918.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 1960.
- KAJTÁR István: *A 19. századi modern magyar állam- és jogrendszer alapjai. Európa – haladás – Magyarország.* Dialóg Campus Kiadó, 2003.
- KAUTZ Gyula: *A parlamentarismus és különösen a parlamentaris kormányalkat.* Különlenyomat a Budapesti Szemle 1906. évi 339. és 350. számaiból, Budapest, 1906.
- KEIR, David Lindsay: *The Constitutional History of Modern Britain 1485–1951.* Adam and Charles Black, London, 1957.
- KELLER, Fritz: *Österreichisches und ungarisches Staatsrecht. Eine Einführung.* J. Guttentag, Verlagsbuchhandlung, Berlin, 1917.
- KÉPES György: *Dánia alkotmánytörténete a 13. század végétől napjainkig.* Gondolat Kiadó, Budapest, 2009.
- KISS István: *Magyar közjog. (Magyar államjog).* Eggenberger-féle könyvkereskedés kiadása, Budapest, 1888.
- KMETY Károly: *A magyar közjog tankönyve.* Politzer Zsigmond és fia kiadása, Budapest, 1905.
- KMETY Károly: *Közös minisztereink felelősségéről I–III. Jogtudományi Közlöny,* 1915. 22–24. szám.
- KOCH, H. W.: *A Constitutional History of Germany in the Nineteenth and Twentieth Centuries.* Longman, London and New York, 1984.
- KOLOSSA Tibor: *A dualizmus rendszerének kialakulása és megszilárdulása (1867–1875). In Magyarország története 1848–1890. 2. kötet.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 1987.
- KORBULY Imre: *Magyarország közjoga illetőleg magyar államjog rendszere.* Az Eggenberger-féle könyvkereskedés kiadása, Budapest, 1877.
- KOVÁCS István: *Magyar államjog I–II. kötet.* JATE Kiadó, Szeged, 1989.
- KOZÁRI Mónika: *Tisza Kálmán és kormányzati rendszere.* Napvilág Kiadó, Budapest, 2003.
- KOZÁRI Mónika: *A dualista rendszer (1867–1918).* Pannonica Kiadó, Budapest, 2005.
- KÓNYI Manó: *Deák Ferenc beszédei. 1867–1868. Ötödik kötet.* Franklin-Társulat, Budapest, 1898.
- KÓNYI Manó: *Deák Ferenc beszédei. 1868–1873. Hatodik kötet.* Franklin-Társulat, Budapest, 1903.
- KRISTÓFFY József: *Magyarország kálváriája. Az összeomlás útja. Politikai emlékek 1890–1926.* Budapest, 1927.
- KUN József: *Parlamentarizmus és magyar parlamentarizmus. Jogállam,* 1909. október.

- KUN József: A magyar parlamentarizmus. *Magyar Figyelő*, 1911. 19. szám.
- KUNCZ Ignác: *A nemzetállam tankönyve*. Stein János M. Kir. Egyetemi Könyvkereskedése, Budapest, 1902.
- LABAND, Paul: *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Band I.* Tübingen, 1911.
- LAVELEYE Emil: *Kormányformák az újkori társadalmakban*. Ford. Tóth Lőrincz. A Magyar Tudományos Akadémia Könyvkiadó-Hivatala, 1881.
- LÁNYI Bertalan: *A Fejérváry-kormány kormányzatpolitikai és alkotmányjogi megvilágításban*. Benkő Gyula Cs. és Kir. Udvari Könyvkereskedése, Budapest, 1909.
- LOEWENSTEIN, Karl: *Verfassungslehre*. Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1959.
- MACKINTOSH, John P.: *The British Cabinet*. Methuen & Co. Ltd., London, 1981.
- MAITLAND, F. W.: *The Constitutional History of England*. At the University Press, Cambridge, 1963.
- MARRIOTT, J. A. R.: *The Makers of Modern Italy. Napoleon – Mussolini*. At the Clarendon Press, Oxford, 1931.
- MARRIOTT, Sir John: *English Political Institutions. An Introductory Study*. At the Clarendon Press, Oxford, 1938.
- MÁRFFY-MANTUANO Rezső: *A miniszteri felelősség intézménye Magyarországon. Közjogi tanulmány*. Politzer-féle Könyvkiadóvállalat kiadása, Budapest, 1905.
- MENGER, Christian-Friedrich: *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit. Eine Einführung in die Grundlagen*. C. F. Müller Juristische Verlag, Heidelberg, 1993.
- MEZEY Barna: Az obstrukció a magyar jogtörténetben. In Soltész István (szerk.): *A plenáris ülés. I. rész. Parlamenti dolgozatok VI.* Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 1997.
- MEZEY Barna: Alkotmányos vagy parlamentáris monarchia? In *Ünnepi kötet Schmidt Péter egyetemi tanár 80. születésnapja tiszteletére*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2006.
- MEZEY Barna – SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet*. Osiris Kiadó, Budapest, 2003.
- MIKSZÁTH Kálmán: *A Tisztelt Ház*. Noran Kiadó, 2010.
- MILL, John Stuart: *A képviseleti kormány*. Ford. Jánosi Ferencz. Emich Gusztáv tulajdona, Pest, 1867.
- M. KONDOR Viktória: *Az 1875-ös pártfúzió*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1959.
- MOHL Robert: *Az államtudományok encyklopaediája*. Ford. Löw Tyobiás. Pesten kiadja Heckenast Gusztáv, 1866.
- MOHL, Robert von: *Encyklopädie der Staatswissenschaften. II. Band*. Tübingen, 1872.

- MOLNÁR Kálmán: *Magyar közjog*. Budapest, Danubia kiadás, 1929.
- NAGY Ernő: *Magyarország közjoga. (Államjog)*. Az Eggenberger-féle könyvkereskedés kiadása, Budapest, 1897.
- NARUD, Hanne Marthe – STRØM, Kaare: Norway. A Fragile Coalitional Order. In Wolfgang C. Müller and Kaare Strøm (eds.): *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford University Press, Oxford, 2003.
- NIEMASSNY Mihály: A magyar parlamentárizmus 1867-től 1918-ig. *Budapesti Szemle*, 211. kötet, Budapest, Franklin-Társulat, 1928.
- PACH Zsigmond Pál: A dualizmus rendszerének első évei Magyarországon. *Századok*, 1955. 1. szám.
- PARETO, Vilfredo: The Parliamentary Regime in Italy. *Political Science Quarterly*, Vol. 8. No. 4. December 1893.
- PESTI Sándor: *Az újkori magyar parlament*. Osiris Kiadó, Budapest, 2002.
- PILOTY, Robert: *Das Parlamentarische System. Eine Untersuchung seines Wesens und Wertes*. Verlagsbuchhandlung Dr. Walther Rothschild, Berlin und Leipzig, 1917.
- POLNER Ödön: *A végrehajtó hatalom a magyar közjogban*. Singer és Wolfner, Budapest, 1891.
- POLNER Ödön: *Magyarország és Ausztria közjogi viszonya történeti kifejlődésében és jelen alakjában*. Singer és Wolfner Könyvkereskedése, Budapest, 1891.
- PÖLÖSKEI Ferenc: *A magyar parlamentarizmus a századfordulón. Politikusok és intézmények*. História, MTA Történettudományi Intézete, Budapest, 2001.
- RADÓ-ROTHFELD, Sámuel: *Die ungarische Verfassung geschichtlich dargestellt*. Puttkammer & Mühlbrecht, Berlin, 1898.
- REDSLOB, Robert: *Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihren unechten Form*. Verlag von J. C. B. Mohr, (Paul Siebeck), Tübingen, 1918.
- REINHARD, Wolfgang: *Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart*. Verlag C. H. Beck, München, 2002.
- RÉCSI Emil: *Magyarország közjoga*. Kiadja Pfeifer Ferdinánd, Budapest, 1869.
- RÉDEI József: *Új parlamentarizmus*. Politzer Zsigmond és fia könyvkereskedése, Budapest, 1913.
- RÉZ Mihály: *Magyarország és Ausztria közjogi viszonya*. Pallas, Budapest, 1910.
- RÉZ Mihály: *Közjogi tanulmányok*. Pallas Irodalmi és Nyomdai Részvénytársaság, Budapest, 1914.

- RIKLIN, Alois: Schweizerisches Staatsverständnis. In Häberle, Peter (Hrsg.): *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Band 52*. J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 2004.
- ROMMETVEDT, Hilmar: Norway: From Consensual Majority Parliamentarism to Dissensual Minority Parliamentarism. In E. Damgaard, D. Anckar, H. Rommetvedt, A. Sannerstedt, M. Sjölin (eds.): *Parliamentary Change in the Nordic Countries*. Scandianvian University Press (Universitetsforlaget AS), 1992.
- ROMSICS Ignác: Másfél évszázad magyar miniszterelnökei, másfél évszázad magyar kormányformája. In *Magyar kormányprogramok 1867–2002. 1. kötet. 1867–1944*. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2004.
- RUSZOLY József: *Európa alkotmánytörténete*. Püski, Budapest, 2005.
- SANNERSTEDT, Anders – SJÖLIN, Mats: Sweden: Changing Party Relations in a More Active Parliament. In E. Damgaard, D. Anckar, H. Rommetvedt, A. Sannerstedt, M. Sjölin (eds.): *Parliamentary Change in the Nordic Countries*. Scandianvian University Press (Universitetsforlaget AS), 1992.
- SARLÓS Márton: *Magyar állam- és jogtörténet*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1961.
- SARLÓS Béla: *Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976.
- SCHIERBRAND, Wolf von: *Austria–Hungary: The Ployglot Empire*. Frederick A. Stokes Company Publishers, New York, 1917.
- SCHLIEPER, Inge: *Wurzeln der Demokratie in der deutschen Geschichte*. Siegler & Co. KG., Verlag für Zeitarchive, Bonn–Wien–Zürich, 1967.
- SCHMIDT Péter: A magyar közjogi rendszer buktatói. *Jogtudományi Közlöny*, 2007. június.
- SCHMITT, Carl: *Verfassungslehre*. Verlag Duncker & Humblot, München und Leipzig, 1928.
- SCHOEPS, Julius H.: Der Weg ins Kaiserreich. In J. H. Schoeps (Hrsg.): *Preussen. Geschichte eines Mythos*. Weltbild, 2001.
- SCHVARCZ Gyula: *A miniszteri felelősség eredete az európai alkotmánytörténelemben*. MTA, Budapest, 1883.
- SCHAPIRO, Salwyn J.: *Modern and Contemporary European History (1815–1928)*. Houghton Mifflin Company, The Riverside Press, Cambridge, 1929.
- SETON-WATSON, Robert William: *Corruption and Reform in Hungary; A Study of Electoral Practice*. Constable & Co. Ltd., London, 1911.
- SEYDEL, Max von: *Staatsrechtliche und politische Abhandlungen. I.* Akademische Verlagsbuchhandlung von J. C. B. Mohr, Freiburg i. B. und Leipzig, 1893.
- SHEPARD, Walter J.: Tendencies Toward Ministerial Responsibility in Germany. *The American Political Science Review*, Vol. 5. No. 1. February 1911.

- SOMLÓ Bódog: *A parlamentarizmus a magyar jogban*. Gibbon Albert könyvkereskedése, Kolozsvár, 1896.
- SOMOGYI Éva: *Választójog és parlamentarizmus Ausztriában (1861–1907)*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1968.
- STIPTA István: *Törekvések a vármegyék polgári átalakítására*. Osiris Kiadó, Budapest, 1995.
- SZABAD György: A kiegyezés (1865-1867). In *Magyarország története 1848-1890. I. kötet*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1987.
- SZABÓ Dániel: A magyarországi politikai rendszer működése. In Gerő András (szerk.): *A Monarchia kora – ma*. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2007.
- SZABÓ István: *Német alkotmányfejlődés. 1806–1945*. Szent István Társulat, Budapest, 2002.
- SZABÓ István: A végrehajtó hatalom gyakorlóinak felelőssége a Monarchia hárompólusú rendszerében. *Jogtörténeti Szemle*, 2007. 3. szám.
- SZEKFÜ Gyula: *Három nemzedék és ami utána következik*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1938.
- TAYLOR, A. J. P.: *A Habsburg Monarchia 1809-1919. Az Osztrák Birodalom és az Osztrák-Magyar Monarchia története*. Scolar Kiadó, Budapest, 1998.
- TISZA István: Wertheimer „Andrássy”-ja. *Magyar Figyelő*, 1911. 4. szám.
- TISZA István: Még egy-két szó a parlamentarizmusról. *Magyar Figyelő*, 1911. 20. szám.
- TISZA Kálmán: *Parlamenti felelős kormány és megyei rendszer*. Pest, 1865.
- TODD, Alpheus: *A parlamenti kormányrendszer Angliában s annak eredete, kifejlődése, és gyakorlati alkalmazása. I-II. kötet*. Ford.: Dapsy László. A Magyar Tudományos Akadémia Könyvkiadó-Hivatala, Budapest, 1877.
- TOMCSÁNYI Móric: *Magyarország közjoga*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1943.
- TURNER, Raymond: Committees of Council and the Cabinet 1660-1688. *The American Historical Review*, Vol. 19., No. 4. July 1914.
- VERMES Gábor: *Tisza István*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001.
- VILE, M. J. C.: *Constitutionalism and the Separation of Powers*. Liberty Fund, Indianapolis, 1998.
- VISONTAI Soma: *Előadói jelentés a Fejérváry-kormány alkotmány- és törvényellenes tényeinek megtorlása tárgyában*. Budapest, 1909.
- VORLÄNDER, Hans: *Die Verfassung. Idee und Geschichte*. Verlag C. H. Beck, München, 2004.
- VUTKOVICH Sándor: *A ministeri felelősség*. Pozsony, 1894.

WEHLER, Hans-Ulrich: *The German Empire 1871–1918*. Berg Publishers, Providence, Oxford, 1993.

WERBŐCZY István *Hármaskönyve*. Franklin-Társulat, Budapest, 1897.

WERTHEIMER Ede (monori): *Gróf Andrássy Gyula élete és kora. Első kötet*. A Magyar Tudományos Akadémia kiadása, Budapest, 1910.

WIENER György: A többségi elv és a bizalmi kérdés az 1848-as forradalom kormányzati rendszerében. *Jogtörténeti Szemle*, 2006. 4. szám.

WIENER György: A többségi elv és a bizalmi kérdés a dualizmus kormányzati rendszerében. *Jogtörténeti Szemle*, 2007. 3. szám.

ZÖLLNER, Erich: *Ausztria története*. Osiris Kiadó, Budapest, 1998.